

نحو ثقافة سيادة القانون



استكشاف الاستجابات الفعالة للتحديات القائمة أمام تطبيق العدالة والأمن

دليل الموارد

ليان مكاي

نحو ثقافة سيادة القانون

استكشاف الاستجابات الفعالة للتحديات
القائمة أمام تطبيق العدالة والأمن

دليل عملي

كتبته ليان مكاي وحرره أديوالي أجادي وفيفيان أوكونور.

إلى جانب مساهمات من أديوالي أجادي وديان دي جرامو
وحامد خان وراشيل كلينفلد وجورج لوبيز وتوم باركر وكوليت روش.

UNITED STATES
INSTITUTE OF PEACE

2301 Constitution Avenue, NW
Washington, DC 20037
www.usip.org



© 2015 بمنحة من معهد الولايات المتحدة للسلام
جميع الحقوق محفوظة.

الطبعة الأولى 2015

لطلب الإذن بتصوير المواد أو إعادة طبعها للاستخدام في الدورات التدريبية، يرجى الاتصال بمركز التصريح بحقوق الطبع من خلال www.copyright.com. وفيما يتعلق بحقوق الطبع ووسائل الإعلام الإلكترونية وجميع حقوق النشر الأخرى، يرجى التواصل من خلال البريد الإلكتروني permissions@usip.org

تمت الطباعة في الولايات المتحدة الأمريكية

تفي الأوراق المستخدمة في هذا المنشور بالحد الأدنى للمعايير الأمريكية الوطنية لعلم المعلومات— متانة الأوراق المستعملة في طباعة المواد المكتبية، معيار منظمة 1984-ANSI Z39.48.

هذا الدليل متاح باللغة الإنجليزية والعربية والفرنسية على www.usip.org.

الآراء الواردة في هذا المنشور تخص المؤلفة وحدها. وهي لا تعبر بالضرورة عن آراء معهد الولايات المتحدة للسلام.

جدول المحتويات

iv.....	قائمة الأشكال.....
vii.....	تقديم.....
ix.....	شكر وتقدير.....
xi.....	المؤلفة والمحرفان.....
xii.....	قائمة المختصرات.....
xiii.....	نبذة عن هذا الدليل.....
xiii.....	كيفية استخدام هذا الدليل.....
xv.....	مقدمة.....

الفصل الأول: نظرة معمقة في سيادة القانون

3.....	الجزء الأول: نظرة معمقة في سيادة القانون.....
5.....	الفوائد المترتبة على سيادة القانون.....
6.....	دور سيادة القانون في تحقيق التوازن بين العدالة والأمن.....
12.....	الجزء الثاني: تعريف "سيادة القانون".....
16.....	الجزء الثالث: نحو ثقافة سيادة القانون.....
21.....	ثقافة سيادة القانون في الواقع العملي.....
21.....	تمرين للقارئ: استعادة باليرمو.....
25.....	الجزء الرابع: سيادة القانون والمفاهيم ذات الصلة.....
26.....	الأمن البشري، والأمن الوطني، وسيادة القانون.....
28.....	سيادة القانون والعدالة الانتقالية.....
30.....	سيادة القانون وحقوق الإنسان.....
33.....	الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون.....
39.....	السلطة، والسياسة، وسيادة القانون.....
45.....	الجزء الخامس: المساعدات الدولية في مجال سيادة القانون.....
45.....	مناهج تعزيز سيادة القانون.....
48.....	تمرين للقارئ: المساعدة التي قُدمت لألبانيا في مجال سيادة القانون.....
51.....	تأملات في تجاوز منهج المعتد التقليدي في سيادة القانون.....
53.....	جهات دولية فاعلة في تقديم المساعدات المتعلقة بسيادة القانون.....
63.....	الجزء السادس: المبادئ التوجيهية للمجتمع الدولي المعني بسيادة القانون.....

الفصل الثاني: نظام العدالة

67.....	الجزء الأول: نظام عدالة فعال.....
67.....	فهم نظام العدالة.....
68.....	الرؤية الكلية للنظام.....
68.....	عناصر نظام العدالة.....
71.....	المؤسسات والأطراف الفاعلة داخل نظام العدالة.....
78.....	مهام نظام العدالة التابع للدولة.....
90.....	دور الشعب.....
93.....	الجزء الثاني: فهم النظام القانوني المحلي.....
97.....	الأنظمة القانونية الرسمية.....
100.....	أنظمة العدالة العرفية.....
101.....	النظم القانونية الدينية.....

- 103 تأملات في العلاقة بين الشريعة الإسلامية وقانون الدولة والعرف
- 106 تمرين للقارئ: رسم خريطة للنظام القانوني الخاص بي

الفصل الثالث: دور القانون الدولي في الأطر القانونية المحلية

- 111 مقدمة: الجزء الأول:
- 113 نظرة عامة على القانون الدولي: الجزء الثاني:
- 113 ما المقصود بالقانون الدولي؟
- 114 القانون الملزم
- 118 القانون غير الملزم
- 120 الأطر القانونية الإقليمية
- 122 إطار القانون الدولي العام: الجزء الثالث:
- 122 نظرة عامة على القانون الدولي لحقوق الإنسان
- 127 نظرة عامة على القانون الدولي الإنساني
- 129 نظرة عامة على القانون الجنائي الدولي
- 130 نظرة عامة على القانون الدولي للاجئين
- 132 العلاقات بين الأركان الأربعة للقانون الدولي العام
- 133 ترجمة القواعد والمعايير الدولية إلى قوانين وممارسات محلية: الجزء الرابع:
- 133 الأنظمة الأحادية والثنائية
- 135 تمرين للقارئ: تعريف مصطلح "سريعاً"
- 136 عملية نهج إصلاح القانون: الجزء الخامس:
- 141 تمرين للقارئ: الإصلاح القانوني وجريمة القرصنة
- 145 تمرين للقارئ: تقييم الأثر المحتمل للقانون الجديد لمناهضة التعذيب
- 147 تمرين للقارئ: نهج عملية تشريع مكافحة الإرهاب
- 149 سيادة القانون ومكافحة الإرهاب: الجزء السادس:
- 149 سيادة القانون ومكافحة الإرهاب
- 152 التفاعل بين مكافحة الإرهاب والعدالة الجنائية وتعزيز سيادة القانون
- 153 العلاقة بين مكافحة الإرهاب والأنظمة القانونية الدولية الأخرى
- 156 دورات ومواد تعليمية مختارة بخصوص القانون الدولي على شبكة الإنترنت

الفصل الرابع: أسلوب منهجي لتعزيز سيادة القانون

- 165 أسلوب منهجي: الجزء الأول:
- 165 ماذا تعني كلمة نظام؟
- 165 ما الأسلوب المنهجي؟
- 167 مراحل الأسلوب المنهجي
- 168 دليل لمرحلة التخطيط
- 169 التشخيص
- 178 أصحاب المصلحة
- 180 الفرص
- 184 وضع مرحلة خطط موضع التنفيذ—حان وقت مرحلة افعّل
- 186 اختبار أثر مرحلة افعّل—حان وقت مرحلة اختبر
- 188 تحديد طريقة العمل
- 188 العودة إلى مرحلة خطط
- 190 الحقوق والمسؤوليات في ثقافة سيادة القانون: الجزء الثاني:
- 191 آليات المشاركة بين الدولة والمجتمع
- 193 دور الدولة والمجتمع المدني في تعزيز ثقافة سيادة القانون
- 198 تمرين للقارئ: التأمل في الحقوق والمسؤوليات

202	الجزء الثالث: بعض المبادئ التوجيهية لتعزيز ثقافة سيادة القانون
202	تحقيق سيادة القانون يستغرق وقتاً
203	التغيير المستدام والفعال يتطلب رؤية
204	السرعة المبالغ فيها قد تأتي بنتائج عكسية
204	ليس هناك أسلوب "حجم واحد يناسب الجميع"
205	التسلسل
206	تبنى المسارات الموازية (المبادرات طويلة الأجل وقصيرة الأجل)
208	إشراك الأشخاص المناسبين

الفصل الخامس: الممارسة العملية لسيادة القانون

211	الجزء الأول: إحداث التغيير
211	ما هو التغيير؟
214	مسؤول التغيير المؤثر
218	معالجة مقاومة التغيير
219	تحليل أصحاب المصلحة
221	إيجاد مسؤولي التغيير ودعمهم
223	الجزء الثاني: الإجراءات العملية لتعزيز سيادة القانون
223	مصنوفة القدرة والنزاهة
226	أداة "شجرة الحلول" التحليلية
229	إيجاد حلول لتحديات سيادة القانون
	تحويل منظومة العدالة:
229	تعزيز إرساء العدالة
	تحويل منظومة العدالة:
239	تناول مسألة نزاهة الموظفين والمعاهد العاملة في مجال تحقيق العدالة
249	تحويل منظومة العدالة: الوصول إلى العدالة
265	ملخص لأوجه الاستجابة المحتملة على التحديات المعروفة لسيادة القانون

الفصل السادس: السلطة القضائية في كينيا: تجربة تحول

269	مقدمة
270	معلومات أساسية: كينيا
271	السلطة القضائية
272	دستور 2010
272	رئيس القضاة الجديد
274	الجزء الأول: تطبيق مقارنة منهجية
275	المجموعة الأولى: عملية تحقيق العدالة المركزة على الأشخاص
	المجموعة الثانية: قيادة تحويلية وثقافة تنظيمية وطاقم
276	من الموظفين المتخصصين
277	المجموعة الثالثة: الموارد المالية الكافية والبنية التحتية المادية
278	المجموعة الرابعة: التكنولوجيا كعامل داعم
280	الجزء الثاني: تحديات خطيرة أمام العدالة والأمن
281	التحدي الأول: تراكم القضايا
284	التحدي الثاني: الأمن

الأشكال

جميع الأشكال في الفصلين الأول والثاني، ما لم يذكر خلاف ذلك أسفل الشكل، من تصميم وإنشاء ليان مكاي، معهد الولايات المتحدة للسلام، ودانيل ماكلوغلين من شركة Dejure Design.

وجميع الأشكال من الفصل الثالث حتى الفصل السادس، ما لم يذكر خلاف ذلك أسفل الشكل، من تصميم وإنشاء ليان مكاي، معهد الولايات المتحدة للسلام.

الفصل الأول

1.1 الشكل	سيادة القانون باعتبارها أحد عوامل التوازن—تركيز ضعيف على العدالة..... 7
2.1 الشكل	سيادة القانون باعتبارها أحد عوامل التوازن—تركيز ضعيف على الأمن..... 8
3.1 الشكل	سيادة القانون باعتبارها أحد عوامل التوازن—تركيز متساو على العدالة والأمن..... 10
4.1 الشكل	العناصر الخمسة "لشجرة" ثقافة سيادة القانون..... 20

الفصل الثاني

1.2 الشكل	عملية العدالة الجنائية..... 69
2.2 الشكل	عناصر عملية العدالة الجنائية..... 70
3.2 الشكل	مهام نظام العدالة..... 72
4.2 الشكل	مهمة نظام العدالة وأطرافه الفاعلة في تقديم العدالة..... 73
5.2 الشكل	مهمة نظام العدالة وأطرافه الفاعلة في الإدارة..... 74
6.2 الشكل	مهمة نظام العدالة وأطرافه الفاعلة في وضع السياسات..... 75
7.2 الشكل	مهمة نظام العدالة وأطرافه الفاعلة في الرقابة..... 76
8.2 الشكل	مهمة نظام العدالة وأطرافه الفاعلة في التعليم..... 77
9.2 الشكل	التعددية القانونية..... 94
10.2 الشكل	الإطار القانوني الداخلي في السودان..... 106
11.2 الشكل	نظم القانون..... 107

الفصل الثالث

1.3 الشكل	عملية إبرام المعاهدة..... 114
2.3 الشكل	العلاقة بين سيادة القانون ومكافحة الإرهاب..... 153

الفصل الرابع

1.4 الشكل	الأسلوب المنهجي (تطبيق "دورة شيوارت")..... 167
2.4 الشكل	العناصر الثلاثة لمرحلة خطط..... 168
3.4 الشكل	ما النافذة التي تنظر من خلالها وماذا ترى؟..... 170
4.4 الشكل	أداة شجرة المشكلة الفارغة..... 176
5.4 الشكل	نموذج من تحليل شجرة المشكلة..... 177
6.4 الشكل	العناصر اللازمة لتحديد الفرص لاتخاذ الإجراء..... 181
7.4 الشكل	الوقت المُستغرق لتغيير الحكم..... 202

الفصل الخامس

1.5 الشكل	داعمو التغيير ومقاوموه..... 219
2.5 الشكل	عنصر القدرة في مصفوفة القدرة والنزاهة..... 224
3.5 الشكل	مصفوفة القدرة والنزاهة..... 224
الجدول 1.5	تطبيق مصفوفة القدرة والنزاهة على النظام القضائي..... 225
4.5 الشكل	الشجرة الخاصة بمشكلة رشاوى الشرطة..... 227
5.5 الشكل	شجرة حل مشكلة رشاوى الشرطة..... 228

تقديم

تنازل العديد من البلدان في الوقت الراهن من أجل التصدي بفعالية لآثار التطرف العنيف والإرهاب والعنف العرقي والطائفي بل والحرب الأهلية واسعة النطاق. وقد تكون الجهود التي تبذلها الحكومات لإنهاء العنف قائمة على رد الفعل بدرجة كبيرة وتتسم بقصر النظر والتركيز الشديد على الأمن بل في كثير من الأحيان تتسم هذه الجهود ذاتها بالعنف. ولا تبدو هذه الجهود بأنها غير ناجعة فقط، بل إنها قد تأجج التطرف العنيف مما يسهم في دوامة من العنف .

وما يجعل هذا الدليل قيماً ويجيء في الوقت المناسب تماماً هو الحاجة إلى وجود منهج مختلف. ويعرض الدليل نهجاً مستداماً وسلمياً للتعامل مع التهديدات الراهنة المعقدة على المستويين الوطني والعاور للحدود الوطنية. ويوفر الدليل إطاراً عملياً لتناول الأسباب الجذرية للاستياء والتفكك، مثل تجارب الظلم والتهميش والتمييز وانهيار سيادة القانون، التي تؤجج العنف. ويدعو الدليل إلى ما يطلق عليه ”منهج ثقافة سيادة القانون“ وهو منهج يرمي إلى بناء مجتمعات مستقرة وقائمة على سيادة القانون وتتسم بالشمول والتكيف والمنهجية والتمحور حول الأفراد.

وتحتاج الأمة المسالمة والمزدهرة إلى وجود حكم رشيد وسيادة قانون قوية. ويحتاج أفرادها إلى السلامة والأمن من العنف. ويجب حماية حقوقهم وحررياتهم الأساسية في ظل مجتمع يكفل العدالة للجميع. إلا أنه عندما تواجه بعض الحكومات تهديدات خطيرة، تتمثل استجابتها في الحد من حقوق الأفراد وحررياتهم والتضييق على تغطية وسائل الإعلام وتقويض فرص المشاركة في الحياة المدنية والسياسية واستخدام أنظمة أمنية قمعية. وعندما لا يتمكن أفراد المجتمع الراغبين في الدفاع عن حقوقهم وحررياتهم من القيام بذلك من خلال نظام العدالة، بسبب ضعفه أو عدم تمكنهم من الوصول إليه، تنغرس بذور الصراع.

وقد ينشأ الصراع كذلك عند فساد مسؤولي السلطة وعندما يمارسون المحسوبية بدلاً من تعزيز الديمقراطية الشاملة للجميع وعندما يستغلون التوترات الموجودة أو يثيرون توترات جديدة بين الجماعات العرقية والدينية والمجتمعية من خلال تفضيل إحداها وتهميش الجماعات الأخرى. ومع تفكك النسيج الاجتماعي للمجتمع، تزداد خيبة الأمل في الحكومة ويمكن أن ينتعش الصراع العنيف والجرائم الخطيرة والإرهاب. وفي بيئة كهذه تعمل المنظمات الإجرامية أو الجماعات المتطرفة على استمرار الانقسامات الاجتماعية وتعميقها وتستغل في الوقت ذاته الفراغ السياسي والأمني لتحقيق أهدافها المالية والأيدولوجية.

وينطوي التعامل مع دوافع الصراع والتطرف العنيف والجريمة والآثار المترتبة عليهم على التصدي لسلسلة من المشكلات المعقدة والمتعددة الأبعاد والمستعصية في أغلب الأحيان. وللأسف، الاستجابات الحالية التي تفضلها العديد من الحكومات غير كافية لأداء تلك المهمة. وما نحتاجه هو نهج واسع يتسم بالمنهجية والشمول يُمكن أصحاب المصلحة المتعددين من العمل معاً للتعامل مع التحديات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وإقامة العدالة والأمن وسيادة القانون.

ويحثنا هذا النهج على إعادة التفكير فيما لدينا من افتراضات بشأن سيادة القانون. ويطلب منا إدراك وتبني حقيقة أنه لا يمكن تحقيق سيادة القانون القوية إلا بتعاون جميع أفراد المجتمع، في الحكومة

والمجتمع المدني، لإعادة وضع عقد اجتماعي يجسد الاعتقاد بأن سيادة القانون ليست أمراً مرغوباً فقط ولكنها ممكنة كذلك. ويمكن لسيادة القانون أن تترسخ فقط عندما تتعامل مع ما قد يقوضها من ديناميات سياسية وديناميات السلطة. ويتطلب منا هذا النهج توسيع خطابنا بحيث يتجاوز الناحية التقنية لسيادة القانون، بأن يصبح الجزء المتعلق بسيادة القانون جزءاً من مفرداتنا.

ويقدم هذا الدليل وصفاً لذلك النهج ويوفر إطاراً لإيجاد الحلول للأسباب الجذرية للسخط، الذي إذا ترك بلا حل، يعمل على تآكل سيادة القانون وتفكيك النسيج المجتمعي. ويمكن للعاملين في مجال العدالة والأمن وسيادة القانون استخدام هذا الإطار لإتاحة الفرصة للبلدان وأفرادها لبناء القدرة على الصمود في وجه الصراعات المستقبلية والعنف الطائفي والإرهاب.

وهذا الدليل نتاج شراكة امتدت لعامين بين وزارة الخارجية الأمريكية ومعهد الولايات المتحدة للسلام (USIP). وتتمثل مهمة المعهد في منح الصراعات العنيفة والتخفيف منها وتسويتها في جميع أنحاء العالم من خلال الانخراط المباشر في مناطق الصراع وتوفير التحليل والتثقيف والموارد للعاملين من أجل السلام والحلول غير العنيفة للصراع.

وهذا الدليل نتاج عملية تصميم مكثفة ودورات تدريبية تجريبية أجراها معهد الولايات المتحدة للسلام بعنوان "نحو ثقافة سيادة القانون". واستند منهج الدورات التدريبية إلى عمل معهد الولايات المتحدة للسلام لعدة عقود في البلدان المتأثرة بالصراع في جميع أنحاء العالم وبحثه المستفيض في مجال سيادة القانون وممارسته لها وخبرته التدريبية. وأجريت الدورات التدريبية التجريبية بدعم من المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون (III) في مالطا. وأنشئ المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون في عام 2014 لتقديم تدريبات ابتكارية ومستدامة لواقعي القوانين والشرطة والنواب العاميين والقضاة ومديري السجن وغيرهم من أصحاب المصلحة في قطاع العدالة. وتتناول هذه التدريبات كيفية التعامل في إطار سيادة القانون مع الإرهاب والأنشطة الإجرامية العابرة للحدود ذات الصلة. وينصب التركيز الأولي لدى المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون على البلدان الواقعة في شمال إفريقيا وغربها وشرقها والشرق الأوسط، إلى جانب إيلاء اهتمام خاص لدعم البلدان التي تمر بمراحل سياسية انتقالية.

ويبرز نهج سيادة القانون المبين في هذا الدليل الالتزام المشترك بين المعهدين لتزويد الممارسين بالمعرفة والمهارات والأدوات اللازمة ليتعاملوا على نحو أكثر فعالية مع التهديدات الخطيرة الماثلة أمام العدالة والأمن من خلال وسائل سلمية ومستدامة. ويعد هذا الدليل أداة قيمة لما يحتويه من عمق مفاهيمي وتركيز على الناحية التطبيقية وثناء الأمثلة العملية والحلول المجربة. وينير هذا الدليل والدروس الواردة فيه درباً يمكن لنا جميعاً أن نسلكه لتجنب العنف الراهن وانعدام الأمن والظلم، وهو الدرب الذي يقود إلى مستقبل أكثر إشراقاً وسلاماً وعدلاً وأمناً.



روبرت ستران

الأمين التنفيذي المؤقت

المعهد الدولي للعدالة وسيادة
القانون



كوليت روش

مساعدة نائب مدير

مركز الحوكمة والقانون والمجتمع
معهد الولايات المتحدة للسلام

شكر وتقدير

شارك في وضع منهج "نحو ثقافة سيادة القانون" وهذا الدليل عدد كبير من المهنيين المتميزين والداعين إلى ثقافة سيادة القانون وأنا مدينة لهم إلى حد كبير.

وأود في البداية أن أوجه الشكر والتقدير لجميع المشاركين في الدورات التجريبية التي عقدت في مالطا لأنهم لم يكتفوا فقط بالانخراط بحماس في العمليات المكثفة للمراقبة والتقييم ولكنهم اضطلعوا كذلك بأدوارهم كداعين إلى التغيير. فما زالوا يحفزونني بما يروونه من قصص عن التغيير الذي يروجون له في بلدانهم. وأود، على وجه الخصوص، أن أشكر المشاركين السابقين في هذه الدورة التدريبية: رجا أبي نادر وعلي المسمي وحسام الدين إسحق وإيزيوما كيماكولام وماري مونجي ورشيد صدوق وإبراهيم يدي الذين أعطوا من وقتهم للمساعدة في تنقيح منهج الدورة التدريبية. فالتزامهم الشغوف بإقامة مجتمع أفضل يعد مصدر إلهام.

وأود أن أقر بالعرفان لكيث بيدل وعلي شاهين وبوبكار نيدياي، الذين تميزوا كخبراء في الموارد وكفريق للدعم العام خلال تقديم الدورات التدريبية التجريبية. وأقدر بشدة احترافيتهم وسخاءهم اللامحدود في تقاسم معرفتهم وخبراتهم.

والشكر الجزيل لتهيل أحمد وليلى الزويني وأنس القمتي الذين أسهموا بمدخلات نقدية متعددة المجالات لتطوير منهج الدورة التدريبية استناداً إلى ما لديهم من عمق وثراء ملحوظ في الخبرة.

وأتوجه بشكر خاص لجويل نجوجي، أحد القلائل الذين يطبقون حلول الأنظمة التكيفية المبنية في هذا الدليل بطرق واقعية وعملية وتحويلية. وأصبح الدليل أكثر قوة بسبب الفرصة التي حظيت بها لأتعلم منه.

وأتوجه بتقدير خاص جداً لمساهمة أديوالي أجاداي، الذي علمني كيف أصبح مدربة وميسرة أكثر فعالية وإنسانية أكثر حكمة. لقد كان شرفاً لي مشاركة كل مرحلة من مراحل هذا المشروع معه، ويشرفني أن أقول إنه الآن صديق عزيز.

وأقدر عالياً المساهمات المتمعنة المقدمة من ديان دي جرامو وراشيل كلينفلد وجورج لوبيز وتوم باركر. فأراؤهم بشأن تعقيدات سيادة القانون تستنير بعمق خبرتهم المهنية واتساعها.

وأود أن أشكر زميلاتي في معهد الولايات المتحدة للسلام جورجيا هولمر وفيفيان أوكونور وكولت روش على تشجيعهن المتواصل ومشورتهن ودعمهن خلال هذا المشروع. وأود كذلك أن أوجه الشكر لسارة صليب على دورها الأساسي في تقديم الدعم الإداري واللوجستي.

وأتوجه بشكر خاص لكل من حمدي قناوي وماير واجنر، اللذين لم يقدموا خدمات الترجمة الشفهية فقط باللغة الإنجليزية والفرنسية خلال الدورات التدريبية التجريبية، ولكنهما قاما كذلك بترجمة هذا الدليل بحماس والتزام كبيرين. وأود أن أشكر نيجل قيني على خدمات التحرير والاهتمام بكل صغيرة وكبيرة.

وأعرب عن تقديري لدائرة عمليات حفظ السلام بالأمم المتحدة والشبكة الدولية لتعزيز سيادة القانون على الموافقة السخية باستنساخ المواد التابعة لهم في هذا الدليل.

وأود أن أقر بالعرفان للعمل الجميل لماريان ميكالاكيس من شركة designMind على تصميم الغلاف وتنسيق الصفحات. وأنا ممتنة كذلك للموهوب دانييل ماكلوغلين من شركة Dejure Design، الذي حول أفكار غير المتبلورة إلى أدوات مرئية رائعة تتجلى في هذا الدليل بأسره.

وما كان لهذه المواد التدريبية والدليل اللاحق أن يظهروا للوجود لولا الدعم المقدم من وزارة الخارجية الأمريكية. وأقدم شكراً خاصاً لإريك روزاند وشاونا ويلسون ومايك كيجان وحسن عباسي على مساعدتهم وتشجيعهم خلال هذا المشروع. والشكر موصول كذلك لروب سترانج ورينهارد أوهريج من المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون ولطاقم العمل هناك على مساعدتهم في ضمان التقديم الناجح للدورات التدريبية التجريبية التي عقدت في مالطا.

ليان مكاي

المؤلفة والمحرران

كتبت ليان مكاي هذا الدليل وحرره أديوالي أجادي وفيفيان أوكونور.

ليان مكاي مسؤولة أولى للبرامج في معهد الولايات المتحدة للسلام (USIP) ومحامية وممارسة في مجال سيادة القانون وتجاوز خبرتها العشر سنوات في تنفيذ المشاريع وإدارتها لتعزيز سيادة القانون والوصول إلى العدالة والتمكين القانوني في البلدان المتأثرة بالنزاعات والتي تمر بمرحلة انتقالية. وشملت تلك البلدان السودان والصومال والأراضي الفلسطينية وإندونيسيا وباكستان وميانمار (بورما) واليمن وليبيا. وصممت ليان وعقدت ورش عمل ودورات تدريبية بشأن سيادة القانون في العديد من تلك البلدان والولايات المتحدة للمسؤولين في الحكومة المحلية وممثلي المجتمع المدني والممارسين الدوليين. وصممت وقدمت الدورات التدريبية التجريبية الأربعة "نحو ثقافة سيادة القانون" في مقر المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون في مالطا.

أديوالي أجادي محام وميسر ومدرب وداع إلى التغيير ولديه خبرة تتجاوز العشرين عاماً في العمل مع الأفراد والمنظمات والمجتمعات. وقاد أديوالي مؤخراً برنامجاً للحد من حالات العنف الجماعي في منطقة دلتا النيجر في نيجيريا. ويضطلع بالتدريب على القيادة في المركز الإفريقي لإعداد القادة في نيروبي، وقدم تدريباً متنوعاً وجيداً لشرطة الدرك في المملكة المتحدة، وقاد مشروعاً لإدخال أكبر نظام إلكتروني للتسجيل في المحاكم في إفريقيا في ولاية لاجوس النيجيرية. ووضع إطار التميز للمساواة والتنوع، وهو إطار دولي للمنظمات المعنية بالتحديات المعقدة لتعزيز المساواة والتنوع.

الدكتورة فيفيان أوكونور مسؤولة برامج أولى في معهد الولايات المتحدة للسلام ومديرة الشبكة الدولية لتعزيز سيادة القانون (INPROL) ومديرة مشروع المدونات النموذجية للعدالة الجنائية في مرحلة ما بعد الصراع. واضطلعت بالعديد من المشاريع في عدد من البلدان التي مرت بمرحلة ما بعد الصراع والمرحلة الانتقالية، بما في ذلك دعم أصحاب المصلحة الوطنيين في أفغانستان وسوريا واليمن وميانمار (بورما). وتشمل مجالات خبرتها إصلاح العدالة الجنائية وإصلاح القوانين والسياسة التشريعية. وصممت وقدمت مناهج تدريبية على سيادة القانون لممارسين دوليين في عدد من البلدان وتقلدت مناصب في البحث القانوني الأكاديمي والتدريس.

المختصرات

منظمة غير حكومية	NGO	الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب	ACHPR
خلية مكافحة وصول المتمردين إلى الموارد الطبيعية	NRCC	الميثاق العربي لحقوق الإنسان	ACHR
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	OECD	رابطة أمم جنوب شرق آسيا	ASEAN
المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان	OHCHR	الاتحاد الإفريقي	AU
مكتب الشؤون القانونية (الأمم المتحدة)	OLA	وحدة شرطة مكافحة الإرهاب (كينيا)	ATPU
مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية	OROLSI	البوسنة والهرسك	BiH
مكتب المستشار الخاص للقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة (الأمم المتحدة)	OSAGI	اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب	CAT
خطط - افعل - اختر - اعمل	PDCA	مركز تعليم حقوق الإنسان وتقديم المشورة والمساعدة (مالاوي)	CHREAA
تخطيط - تنفيذ - دراسة - تصرف	PDSA	لجنة تطبيق الدستور (كينيا)	CIC
فصيل الجيش الأحمر (الألماني)	RAF	مجموعة أبحاث القانون الجنائي (جزر المالديف)	CLRG
محدد وقابل للقياس وقابل للتحقيق وواقعي ومحدد زمنياً	SMART	فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب (الأمم المتحدة)	CTITF
خدمة الرسائل القصيرة	SMS	شعبة النهوض بالمرأة (الأمم المتحدة)	DAW
بعثة المساعدة الإقليمية لجزر سليمان	RAMSI	نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج	DDR
الحكومة الانتقالية الفيدرالية (الصومال)	TFG	وزارة التنمية الدولية (المملكة المتحدة)	DFID
الإعلان العالمي لحقوق الإنسان	UDHR	الحزب الوطني (ألبانيا)	DP
لأمم المتحدة	UN	إدارة الشؤون السياسية (الأمم المتحدة)	DPA
اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار	UNCLOS	الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا	ECOWAS
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP	مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية	EITI
إدارة عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة	UNDPKO	المجلس الاقتصادي والاجتماعي	ESC
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	UNHCR	معهد ايست ويست للإدارة	EWMI
منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)	UNICEF	معهد لاهاي لتدويل القانون	HiIL
صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة	UNIFEM	شرطة هايتي الوطنية	HNP
بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو	UNMIK	المحكمة الجنائية الدولية	ICC
بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا	UNMIL	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	ICCPR
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	UNODC	العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	ICESCR
مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان	UNOHCHR	محكمة العدل الدولية	ICJ
مجلس الأمن التابع لمنظمة الأمم المتحدة	UNSC	القانون الجنائي الدولي	ICL
إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية	UNTAET	اللجنة الدولية للصليب الأحمر	ICRC
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	UNWOMEN	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	ICT
الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية	USAID	المحكمة الجنائية الدولية لرواندا	ICTR
معهد الولايات المتحدة للسلام	USIP	المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة	ICTY
		المنظمة الدولية لقانون التنمية	IDLO
		النازحون داخلياً	IDP
		القانون الدولي لحقوق الإنسان	IHRL
		القانون الدولي الإنساني	IHL
		صندوق النقد الدولي	IMF
		المنظمة الدولية للهجرة	IOM
		الشبكة الدولية لتعزيز سيادة القانون	INPROL
		المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة	INSTRAW
		الحوار من أجل تحقيق العدالة والأمن	JSD
		تحول السلطة القضائية (كينيا)	JTF
		كلية لندن للاقتصاد	LSE
		جبهة الليبيريين المتحددين من أجل المصالحة والديمقراطية	LURD
		اتحاد كينيا الوطني الإفريقي	KANU
		عملية الحوار والمصالحة الوطنية الكينية	KNDR
		بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي	MINUSTAH
		حركة الديمقراطية في ليبيريا	MODEL

نبذة عن هذا الدليل

هذا الدليل نتاج شراكة دامت لمدة عامين بين معهد الولايات المتحدة للسلام ووزارة الخارجية الأمريكية، صمم خلالها معهد الولايات المتحدة للسلام منهجاً تأسيسياً بشأن سيادة القانون وطوره وعقد تدريباً تجريبياً عليه للمعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون.¹ وعقدت الدورات التدريبية التجريبية الأربع التي امتدت كل منها لخمسة أيام في الفترة من نوفمبر 2014 إلى يوليو 2015 وتلقاها موظفون من الدرجة المتوسطة والعليا يعملون في المجال القانوني والعقوبات والشرطة والقضاء والمجتمع المدني من خمسة عشر بلداً من جميع أنحاء إفريقيا والشرق الأوسط. وركزت الدورات التدريبية في المقام الأول على البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية؛ ومع ذلك، فإن الرسائل الأساسية في هذا الدليل قابلة للتطبيق في جميع السياقات، والأمثلة العملية الواردة مستقاة من الدروس المستفادة من ست قارات.

راجعت المؤلفات المحتوى وهيكل الدليل للخروج بالنسخة الحالية، وذلك استناداً إلى النتائج التي جرى التوصل إليها من التقييم المكثف للاحتياجات والتعليقات الواردة من فريق استشاري للخبراء الإقليميين وتعليقات المشاركين في الدورات التدريبية التجريبية وخبراء دعم الموارد.

ويتمثل الجمهور المستهدف لهذا الدليل في أصحاب المصلحة العاملين في قطاع العدالة من الدرجة المتوسطة والعليا. ويشتمل هذا على مسؤولي الحكومة—مثل واضعو القوانين والنواب العامون والقضاة والشرطة ومسؤولو المؤسسات الإصلاحية؛ والممثلون غير الحكوميين، بما في ذلك محامو الدفاع وممثلو الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان والجهات الرقابية الأخرى وأعضاء منظمات المجتمع المدني.

ويفترض الدليل أن القارئ لديه قدرًا من المعرفة والخبرة بالنظام القضائي في بلده الأم. وهذا الدليل مفيد للغاية للأشخاص الذين يشغلون الآن منصباً مختصاً في نظام العدالة أو قد يشغلونه في المستقبل، وبالتالي يكونون في وضع جيد لتعزيز التغيير الإيجابي وتنفيذه.

وعلى الرغم من ذلك، يناسب المحتوى كذلك المهنيين العاملين في قطاعي العدالة والأمن ومن لديه اهتمام بفهم مفهوم سيادة القانون وكيف يمكن لمسؤولي الحكومة وأفراد المجتمع المساهمة في تعزيز سيادة القانون في مجتمعاتهم.

كيفية استخدام هذا الدليل

صُمم هذا الدليل في المقام الأول ليستخدمه المشاركون في الدورة التدريبية كأداة مرجعية خلال فترة الدورة التدريبية "نحو ثقافة سيادة القانون" الممتدة لخمسة أيام وبعدها. ويتمثل الهدف من الدليل ومنهج الدورة التدريبية معاً في تعزيز تعلم دينامي وتجريبي وتحويلي. وهما يقدمان إطاراً يمكن للمشاركين والميسرين من خلاله التفاعل وتقاسم الخبرة والتعلم من بعضهم بعضاً. وفي نهاية المطاف، يركز الدليل ومنهج الدورة التدريبية على التطبيق العملي للمعرفة والمهارات المتعلقة بسيادة القانون بغية وضع خطط عمل ملموسة لتعزيز سيادة القانون في أي سياق.

ويمكن كذلك للمشاركين في الدورة التدريبية استخدام الدليل للمساعدة في وضع تدريب على سيادة القانون مخصص لسياق بعينه يروجون له و/أو يقدمونه في سياقاتهم الخاصة. ومن المهم أن يستند أي من هذه التدريبات على تقييم وتحليل دقيقين لاحتياجات التدريب المحددة للمجموعة المستهدفة ووضوح أهداف التعلم ذات الصلة.

ويمكن استخدام الدليل كمصدر لدعم تقديم تدريب آخر بشأن العدالة والأمن وسيادة القانون. وصممت فصوله الستة ليستند كل منها إلى الآخر، حيث يجري أولاً تناول تطوير المعرفة والمهارات ثم استكشاف أفضل السبل لتطبيقها. وعلى الرغم من ذلك، قد تكون بعض الفصول أكثر صلة عن غيرها بتدريب معين، وبالتالي قد يرغب المدربون في التركيز على فصل واحد فقط أو فصلين والاستقاء من الفصول الأخرى بما يقتضيه الحال (استخدام "أدوات التوصيل"، الواردة أدناه، ذو صلة كبيرة خاصة في موقف كهذا).

وأخيراً، يعتبر الدليل مصدراً مستقلاً لأي ممارس أو واضع سياسات محلي أو دولي يعمل في مجال سيادة القانون أو العدالة و/أو الأمن يسعى لزيادة فهمه لدور سيادة القانون في التعامل مع التحديات المعاصرة أمام العدالة والأمن، بما في ذلك الإرهاب والتهديدات الخطيرة الأخرى العابرة للحدود الوطنية.

وبغض النظر عما يستخدم هذا الدليل، سيجد أن النص الرئيسي مقسم إلى ستة أنواع من المواد صممت لتحسين تأثير الدليل وفائدته:

أدوات التوصيل: تربط أدوات التوصيل فكرة أو موضوع بأفكار وأمثلة أخرى ذات صلة في مواضع أخرى بالدليل لتعزيز نقاط التعلم الرئيسية.



الأمثلة: تطرح أمثلة من عدد من السياقات القطرية والاختصاصات القضائية ليتعرف القارئ على عدد من المبادرات العملية والدروس المستفادة التي قد تثري عمله في مجال سيادة القانون.



الوسائط المتعددة: توفر روابط اتصال على الإنترنت لما هو متاح بصورة عامة لموارد الوسائط المتعددة المستخدمة في منهج الدورة التدريبية للتركيز على نقاط التعلم الأساسية.



فكر: يُشجع القراء في الدليل بأكمله على التفكير في أسئلة محددة والإجابة عليها لتحسين تجربتهم في التعلم وتحفيز النقاش وتعميق تنمية مهاراتهم.



تمرين للقارئ: تستخدم هذه التدريبات بين مجموعة صغيرة أو تدريبات عامة خلال الدورة التدريبية. ويُشجع القراء على أداء هذه التدريبات بمفردهم أو مع الزملاء من أجل ممارسة تطبيق المعرفة والمهارات التي يركز عليها الدليل.



موارد إضافية:

تُوفر قائمة بالموارد الإضافية لتوسيع نطاق معرفة القارئ بموضوعات معينة.

مقدمة

كيف يتسنى لحكومة ما، عند مواجهة تهديدات داخلية أو خارجية للأمن والاستقرار، ضمان حماية الحقوق الأساسية لجميع الأفراد واحترامها وتعزيزها والتعامل كذلك مع المخاوف المتعلقة بالأمن القومي وسلامة المجتمع؟ وما الدور الذي يؤديه عموم الشعب في إنشاء مجتمع قائم على سيادة قانون قوية؟ وكيف يمكن للداعين لسيادة القانون حشد الدعم لأفكارهم من أجل التغيير؟ وما تأثير العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المعقدة على سيادة القانون وسبب أهمية هذا الأمر؟ وكيف تؤثر سيادة القانون القوية على ديناميات السلطة داخل المجتمعات؟ وما هي النهج التي يمكن اتباعها للتعامل مع مقاومة المبادرات التي تعزز سيادة قانون قوية؟

يتناول هذا الدليل هذه الأسئلة الصعبة وأكثر من خلال استكشاف سيادة القانون بدءاً من الأسس النظرية حتى التطبيقات الواقعية لإنشاء مجتمع قائم على سيادة قانون قوية. ويسعى الدليل إلى تمكين القراء من الانخراط على نحو أفضل في الجهود الرامية إلى تعزيز سيادة القانون في بلدانهم وذلك من خلال التركيز على تعريفهم بالمعرفة والأفكار الجديدة وتطوير المهارات الاستراتيجية والأدوات العملية للتحليل.

ويرسي هذا الدليل نهجاً لثقافة سيادة القانون لتحقيق سيادة قانون قوية—وهو النهج الذي يضع في صميمه الديناميات الإنسانية والاجتماعية والتاريخية والسياسية والمتعلقة بالسلطة. وتنزع النهج التقليدية لتعزيز سيادة القانون إلى وضع دور مؤسسات الدولة في مرتبة الأولوية وتبني استراتيجيات تقنية قائمة على القانون. وفي المقابل يدرك نهج ثقافة سيادة القانون أن الجهود الرامية إلى تعزيز سيادة القانون لا تحدث في الفراغ وإنما في سياق معين بين الدولة والمؤسسات الاجتماعية وفي إطار ديناميات وتداخلات معقدة بين السياسة والسلطة والأفراد. ويشدد نهج ثقافة سيادة القانون على أنه يتعين النظر إلى نظام العدالة بصورة شاملة ومعالجة ما يُحدد من نقاط ضعف بصورة منهجية. وأنها تقتضي المشاركة والانخراط المتساوي لكل من مسؤولي الدولة وأفراد المجتمع وتدرك أن تعزيز سيادة القانون عبارة عن عملية تغيير يجب أن تشتمل على تغيير الافتراضات وطرق التفكير والسلوك لدى جميع الأفراد—سواء المسؤولين أو المواطنين على حد سواء.

يبدأ الفصل الأول الرحلة بنقاش عن مفهوم سيادة القانون وفوائدها المتصورة والحقيقية للمجتمع والدور الذي يمكنها الاضطلاع به في بناء قدرة الدولة على مجابهة كل من التهديدات الداخلية والخارجية للعدالة والأمن. وأثناء تعريف سيادة القانون، يُشجع القراء على الخروج عن دائرة المفاهيم النظرية والمجردة وفهم سيادة القانون على النحو الذي يحمي الحقوق والحريات الأساسية ويتجاوب مع الاحتياجات والرغبات الحقيقية للأفراد في سياق معين. وتؤدي هذه العملية إلى الوصول إلى رؤية لسيادة القانون أو نموذج يجب أن تناضل الدول من أجله. وتكمن الصعوبة بعد ذلك في كيفية تحقيق تلك الرؤية.

مواصلة المقدمة

ويقدم نهج ثقافة سيادة القانون إطاراً للمضي قدماً صوب مجتمع قائم على سيادة القانون ويلتزم بها. ويشتمل الإطار على العناصر الخمسة الأساسية التالية:

- وجود علاقة من الثقة بين الحاكم والمحكوم.
- تقييد والتزام مسؤولي الدولة وأفراد المجتمع بمنظومة من القوانين.
- وجود شرعية لمؤسسات العدالة والأمن، وللنظم وللأطراف الفاعلة.
- شمول كل من مؤسسات العدالة والأمن والأطراف الفاعلة والأنظمة واعترافها باحتياجات العدالة والأمن لجميع الأفراد وتستجيب لها.
- استناد رؤية سيادة القانون "المثالية" إلى واقع السياق.

وتعرض الفصول التالية كيف تبدو هذه العناصر الخمسة في الواقع العملي.

ويتناول الفصل الثاني نظام العدالة بصورة شاملة وبالتالي يعرض للقارئ التعقيد الذي يتسم به النظام. ويشجع القراء على التفكير في الدور الذي يضطلعون به فيما يتعلق بالنظام وإدراك كيف يمكن لتصرفات (عدم تصرفات) الأفراد والمؤسسات في جانب من النظام أن يكون لها أصداء في جوانب أخرى داخله وداخل المجتمع ككل. ويقتضي التعامل مع مواطن الضعف في النظام تحديد وانخراط الأفراد المناسبين لذلك—مسؤولو الحكومة وأفراد المجتمع وأصحاب المصلحة في قطاعي العدالة والأمن ومن هم داخل وخارج النظام الرسمي للعدالة. ويركز هذا الفصل على الفكرة الأساسية أن النهج التقني الخالص لسيادة القانون—الذي يركز فقط على القوانين والهيكل المؤسسية—الذي يغفل أهمية اتجاهات وسلوك وإرادة الأفراد الموجودون داخل النظام وخارجه، تقل احتمالية قدرته على إحداث تغيير يتسم بطول الأجل والاستدامة والفعالية مقارنة بالنهج الذي يركز على الأفراد القائم على العناصر الخمسة لثقافة سيادة القانون.

ويتناول الفصل الثالث دور الأعراف والمعايير الدولية داخل النظام القانوني الوطني. ونظراً لأن المجتمع القائم على سيادة القانون ينبغي له، من خلال النظام الموجود به، مساندة وحماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الدولية لجميع الأفراد في المجتمع، ويتناول هذا الفصل التحديات الحقيقية التي تفرضها التزامات كهذه على مشرعي القوانين وواضعي السياسات والمسؤولين الآخرين. ويؤكد الفصل على أن النهج العملي لإصلاح القوانين الوطنية، الذي يجري وضعه في إطار عناصر ثقافة سيادة القانون، يمكنه تحقيق إصلاح أكثر فعالية واستدامة على الأجل الطويل ويمكنه المساهمة في تحقيق سيادة قانون معززة.

ويجمع الفصل الرابع بين المعرفة والمهارات المبنية في الفصول السابقة لتطبيق أسلوب منهجي لتعزيز سيادة القانون. ويقدم للقراء سلسلة من الأدوات التحليلية التي يمكن تطبيقها على أي من التحديات الماثلة أمام سيادة القانون وذلك لإيجاد حلول فعالة ومناسبة للسياق. وستمكن هذه الأدوات القراء من النظر إلى نظام العدالة على نحو موضوعي ومنهجي وشامل، وتحديد الأسباب الجذرية للمشكلة وإشراك أصحاب المصلحة المتعددين وتحديد الفرص الممكنة للعمل. ومع ذلك، ما من سياق يظل ثابتاً على حاله، وبالتالي يجب أن يكون الأسلوب المنهجي عملية مستمرة تضع على رأس أولوياتها التعلم المستمر والتطوير والتكيف. ويمكن إنشاء مجتمع قائم على سيادة قانون قوية فقط عندما يفهم كل من مسؤولي الحكومة وأفراد المجتمع أدوارهم ومسؤولياتهم ويساندوا بعضهم بعضاً في تلك العملية.

ويحث الفصل الخامس القارئ على التفكير في كيف، من الناحية العملية، يمكنه المساهمة في إقامة سيادة قانون معززة. ولكي يصبح الداعي إلى التغيير فاعلاً، يتعين عليه ألا يفهم فقط أن التغيير يكمن فيما يريد أن يراه ولكنه يكمن كذلك في فهم من سيقاوم ذلك التغيير ولماذا والاستراتيجيات المتاحة للتغلب على هذه المقاومة. وهناك نزعة للتعامل مع التحديات الماثلة أمام وجود سيادة قانون قوية على أنها مشكلات تقنية خالصة؛ إلا أن التعامل الفعال مع هذه التحديات يقتضي تغييرات جوهرية في اتجاهات الأفراد وتصوراتهم وقيمهم وفي نهاية المطاف سلوكهم. والداعي القوي لسيادة القانون سيهدم السلوكيات وطرق التفكير الراسخة ويروج لسبل جديدة لاستكشاف التحديات القديمة.

ومن خلال عرض الأدوات العملية، إلى جانب مجموعة واسعة من الأمثلة والدروس المستفادة من مختلف أنحاء العالم، يُشجع القراء على وضع حلول ملموسة للتحديات الخاصة بهم من خلال عملية إبداعية وفكرية—يتم فيها فحص الأمثلة والأفكار وتعديلها، ومن ثم تكييفها لتناسب مع واقع سياق محدد. وتدرك العملية أنه في حين أن كل سياق يكون فريداً من نوعه وأنه لا يمكن وجود نهج واحد يناسب الجميع لتعزيز سيادة القانون، فهناك كذلك أوجه تشابه بين الخبرات التي يمكننا أن نتعلم منها جميعاً.

وأخيراً، يقدم الفصل السادس مثلاً معاصراً على نهج ثقافة سيادة القانون في الممارسة العملية. ويتناول الفصل التحول الذي شهده القضاء الكيني، ويعطي القارئ الفرصة لتحليل النهج الكيني ونقده وتعلم الدروس والاستلهام منه وللإطلاع بدوره كداع لسيادة القانون.

حاشية

1. المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون (IIJ) مؤسسة وطنية في مالطا تديرها لجنة دولية من الإداريين. ويقدم المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون التدريب لأصحاب المصلحة من قطاع العدالة بشأن كيفية التعامل مع الإرهاب والأنشطة الإجرامية العابرة للحدود الوطنية ذات الصلة في إطار سيادة القانون. وينصب التركيز الأول للمعهد على البلدان، ولا سيما التي تمر بمرحلة انتقالية، الموجودة في شمال إفريقيا وغربها وشرقها والشرق الأوسط. ولمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع www.theij.org.

الفصل الأول

نظرة معمقة في سيادة القانون



نظرة معمقة في سيادة القانون

يتناول هذا الفصل مفهوم "سيادة القانون"، ويعرض الإطار الخاص بثقافة سيادة القانون، كأداة عملية للتصدي لتحديات العدالة والأمن بشكل فعال، ولتعزيز السيادة القوية للقانون. وهو يتناول أيضاً العلاقة بين سيادة القانون والمفاهيم التكميلية، مثل "الأمن"، و"الحوكمة الرشيدة"، و"حقوق الإنسان". كما يفحص هذا الفصل المناهج الحديثة للنشاط الدولي في مجال تعزيز سيادة القانون، بما في ذلك تحديد الفاعلين الرئيسيين بالمجتمع الدولي المعني بتقديم المساعدة في مجال سيادة القانون.

نقاط رئيسية:

- الطرق المعقدة التي يمكن من خلالها فهم القوانين
- الأبعاد المتعددة لسيادة القانون
- سيادة القانون باعتبارها أحد عوامل التوازن في التوتر القائم بين توفير الأمن وتوفير العدالة
- ثقافة سيادة القانون وعناصرها الخمسة
- سيادة القانون وعلاقتها بالمفاهيم التكميلية

الفصل الأول: جدول المحتويات

3.....	الجزء الأول: نظرة معمقة في سيادة القانون.....
5.....	الفوائد المترتبة على سيادة القانون.....
6.....	دور سيادة القانون في تحقيق التوازن بين العدالة والأمن.....
12.....	الجزء الثاني: تعريف "سيادة القانون".....
16.....	الجزء الثالث: نحو ثقافة سيادة القانون.....
21.....	ثقافة سيادة القانون في الواقع العملي.....
21.....	تمرين للقارئ: استعادة باليرمو.....
25.....	الجزء الرابع: سيادة القانون والمفاهيم ذات الصلة.....
26.....	الأمن البشري، والأمن الوطني، وسيادة القانون.....
28.....	سيادة القانون والعدالة الانتقالية.....
30.....	سيادة القانون وحقوق الإنسان.....
33.....	الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون.....
39.....	السلطة، والسياسة، وسيادة القانون.....
45.....	الجزء الخامس: المساعدات الدولية في مجال سيادة القانون.....
45.....	مناهج تعزيز سيادة القانون.....
48.....	تمرين للقارئ: المساعدة التي قُدمت لألبانيا في مجال سيادة القانون.....
51.....	تأملات في تجاوز منهج المعتقد التقليدي في سيادة القانون.....
53.....	جهات دولية فاعلة في تقديم المساعدات المتعلقة بسيادة القانون.....
63.....	الجزء السادس: المبادئ التوجيهية للمجتمع الدولي المعني بسيادة القانون.....

يميل الأشخاص، حين تقف على مسامعهم عبارة "سيادة القانون"، إلى التركيز على كلمة "القانون"، فهم يرغبون في معرفة ما إذا كان هناك قوانين، وما إذا كانت القوانين مطبقة، وما إذا كان الأفراد يبدون التزاماً بهذه القوانين. ومن المفترض أن أفضل من يستطيع فهم سيادة القانون هم أولئك الذين يعرفون القوانين، ويدافعون عنها، ألا وهم: المحامون، والقضاة، والمدعون العامون، والعاملون في جهاز الشرطة. ويبدو أن فهم سيادة القانون يستلزم منا أولاً فهم معنى القانون.

ما هو القانون؟ لا يوجد تعريف واحد للقانون متفق عليه بشكل عام، فما يعتبره الناس قانوناً يختلف من مجتمع إلى آخر، ومن بلد إلى آخر، بل ومن قارة إلى أخرى. وقد يعني القانون أشياء مختلفة بالنسبة لأناس مختلفين، ويعتمد ذلك على المكان الموجود فيه هؤلاء الناس، وعلى كيفية رؤيتهم لكيونتهم في المجتمع الذي يعيشون فيه. فالشخص الحاصل على تعليم جيد، في مكان متمدن، قد ينظر إلى القانون الوطني باعتباره الآلية الأساسية لتنظيم تعاملاته مع بقية أفراد المجتمع. أما الشخص الأمي، الذي يعيش في منطقة ريفية نائية، فقد يتمثل القانون بالنسبة له في القوانين والممارسات العرفية السائدة في قبيلته أو عشيرته المحلية.

ولا تعتبر القوانين التي تقرها الدولة وحدها القواعد الحاكمة لتصرفاتنا، أو الحماية للنظام الاجتماعي، فقد تكون هناك أيضاً قواعد أو مبادئ عرفية أو تقليدية، مثل عادة الزيجات المرتبة سابقاً. وهناك التقاليد الدينية وتقاليد الأسرة، وهناك الآداب الاجتماعية وآداب العمل، هذا بالإضافة إلى أنماط التعامل مع أمور معينة، مثل مدى وجوب غلق الهاتف المحمول داخل قاعات السينما أو الاجتماعات.

والقانون عبارة عن منظومة القواعد التي تحكم تصرفاتنا داخل المجتمع، وهي قواعد من شأنها تعزيز النظام الاجتماعي، وذلك من خلال توفير آلية يستطيع من خلالها أفراد المجتمع أن يتوصلوا بشكل سلمي إلى حلول لنزاعاتهم.

الفصل الثاني، الجزء الثاني: فهم النظام القانوني المحلي.

قد يكون هناك العديد من المناهج القانونية داخل البلد الواحد؛ فعلى سبيل المثال، قد يحدث تفاعل دينامي متواصل بين شتى أنواع القوانين، مثل القانون الرسمي، والشريعة الدينية، والقانون الطبيعي، والقانون الدولي، والقانون العرفي. وفي بعض الأحيان تكون هذه القوانين مكملة لبعضها البعض، وفي أحيان أخرى يحدث تعارض فيما بينها، وهناك أوقات يعمل كل منها على نحو مستقل. فهناك مسائل معينة، مثل الأعمال المصرفية وقانون الشركات، قد تخضع بقوة لتنظيم القانون الرسمي دون حدوث أي تداخل مع القوانين العرفية.

ومتون القوانين لا يتم تطبيقها، أو تفسيرها، على نفس النحو عبر البلدان (أو حتى داخلها). فعلى سبيل المثال، إذا ما نظرنا إلى التجليات الوطنية العديدة للشريعة الإسلامية حول العالم، في الوقت الحاضر، لرأينا أنها تمثل نتاجاً للتفاعلات المختلفة بين القانون الرسمي، والقيم الدينية والأخلاقية، والأعراف الاجتماعية، داخل المجتمعات. وفي نهاية الأمر، يعتمد مظهر القانون، في أية بيئة، على الشعب، وعلى الديناميات الثقافية، والاجتماعية، والسياسية، والتاريخية، والدينية، لآية بيئة معينة.

الفصل الثاني، الجزء الثاني، "تأملات في العلاقة بين الشريعة الإسلامية وقانون الدولة والعرف."

القانون عبارة
عن منظومة
القواعد
التي تحكم
تصرفاتنا داخل
المجتمع

ويجب أن يعكس القانونُ القيمَ والمطامح المشتركة لأي مجتمع. وكثيراً ما يتم توثيق هذه القيم والمطامح في إعلان أساسي، مثلما يعرف باسم الدستور.

ومن ناحية أخرى، فإن تحديد أي الآراء ينبغي تمثيلها في القانون، يمثل تحدياً تواجهه كافة المجتمعات. ويرجع ذلك إلى أن الأعراف والثقافات الاجتماعية ليست جامدة أو مطلقة، بل إنها تتغير وتتفاعل باستمرار، كما أنها دائمة الاحتكاك بالثقافات والآراء الأخرى. وانظر، على سبيل المثال، إلى تأثير حركات الدفاع عن حقوق الإنسان على الصعيد العالمي، أو إلى تأثير ظهور شبكة الإنترنت، ووسائل التواصل الاجتماعي، على قضايا معينة، مثل زواج المثليين وحقوق المرأة.

إن أي بلد خارج لتوه من نزاع ما، وماض في طريقه لإثبات هوية قومية جديدة، قد يواجه نزاعاً بشأن كيفية استيعاب الواقع المتمثل في مجتمع جديد متنوع، يضم في طياته توقعات، ومصالح، واحتياجات، متباينة، بل وفي بعض الأحيان متنافسة. وقد يقع التصادم في المجتمعات التي تتألف من فئات (ثقافية، أو عرقية، أو دينية) متباينة، بينما يمثل فيها القانون مصالح فئة واحدة فقط ويحميها.

ومن الممكن أن يحدث تصادم بين الأعراف الاجتماعية والقانونية، وهو أمر يعكس وجود اختلاف في الرؤى الاجتماعية، والثقافية، والأخلاقية، للعالم. وقد يتصادم القانون المحلي مع القانون الدولي؛ أو الأعراف والتقاليد مع القانون الوطني الرسمي. وقد يقع التصادم في حالة غرس قوانين نابعة من أماكن أخرى، سواء أكان هذا الغرس مفروضاً أم مقتبساً بشكل طوعي. وقد لا تتطابق قيم القانون المغروس، ومبادئه، مع قيم الكثير من أفراد المجتمع ومبادئه. وانظر، على سبيل المثال، إلى التصادم الواقع بين القوانين الرسمية للمستعمرين، مثل البريطانيين في إفريقيا، وبين القوانين العرفية والطبيعية التي كانت تنظم شؤون تلك المجتمعات قبل وقوع الاستعمار. فقد تختلف لغة القانون نفسها عن اللغة المشتركة للجماعات التي يتألف منها المجتمع، كما هو الحال في باكستان، حيث استجلبت قوانين من بريطانيا باللغة الإنجليزية، فأصبح وقع تلك القوانين غريباً وغامضاً.

وفي مثل هذه الحالات، لا يؤدي القانون سوى دور هزيل في الحفاظ على النظام الاجتماعي. فإذا لم يؤمن الناس بالقانون، فسيشعرون أنه غير متوائم مع واقعهم، ولا يلبي حاجاتهم الفعلية. ومن شأن فترات الحرب الطويلة، وفترات الخروج على القانون، وكذا الفساد والمحسوبية؛ من شأن كل تلك الظروف أن تؤثر على كيفية رؤية الناس للقانون واستجابتهم له. وقد ينشأ استعداد لدى الناس للتحايل على القواعد، لأن النظام لا يعمل على نحو يحقق لهم مصالحهم، أو لأن انتشار الفساد يؤدي بهم إلى الاعتقاد بأن كل من عداهم يتغافل عن تلك القواعد، أو لأن القوانين أصبحت عتيقة، أو معقدة، أو عسيرة الفهم.

وإذا ما فُرض القانون من قِبَل الحاكم (الحكم بالقانون)، أو إذا ما أُجبر عليه المجتمع، أو صدر عن مؤسسات غير مشروعة، أو تم تطبيقه فقط على من لا سلطة له، فإنه لن يُنظر إليه باعتباره قانوناً مشروعاً. وقد يذعن الناس للقانون خوفاً من العقاب، وليس عن اقتناع بأنه موجود لصالحهم كأداة لتنظيم المجتمع، ولحماية احتياجاته وكفالتها.

سيمافورو،

<https://www.youtube.com/watch?v=awdEAK9bTq0>



لماذا نتوقف أو لا نتوقف عند إشارة المرور الحمراء؟

فكر

ولكي يتسنى للناس أن يؤمنوا بالقانون، يجب أن يشعروا بأن لهم دوراً في تحديد القيم والمطامح التي يدعمها القانون، ويجب أن يروا بأعينهم أن القوانين تصدر وتُطبق من خلال مؤسسات شرعية. ومن الضرورة بمكان أن تشعر الجماهير أن كل شخص مسؤول أمام القانون، بما في ذلك ذوو السلطة والنفوذ. وبهذا الشكل، تصبح كلمة "سيادة" مهمة لفهم مصطلح سيادة القانون.

وفي هذا السياق لا تحمل كلمة "سيادة" معنى "التحكم"، أو "ممارسة السلطة والسيطرة على الآخرين"؛ فهذا معناه الحكم بالقانون. أما كلمة "سيادة"، فهي تشير إلى علاقة تشاركية بين الحاكمين والمحكومين، وتشير إلى نظام خاص بإصدار القواعد أو القوانين، التي تراعي احتياجات كافة أفراد المجتمع، وتحمي حقوقهم الأساسية وتدافع عنها.¹

ويتضح مما سبق إذ أن سيادة القانون هي مفهوم معقد، وذلك لأنها تشتمل على فهم الديناميات الاجتماعية، والثقافية، والتاريخية لأي مجتمع. كما أنها تتضمن فهم احتياجات الناس، سواء الحاكمين والمحكومين، وفهم رغباتهم، وطموحاتهم، ومصالحهم. وسوف تتناول الفصول التالية من هذا الدليل كيفية معالجة هذا المفهوم المعقد، وتحليله، وتحديد الفرص التي من شأنها ترسيخ سيادة القانون.

الفوائد المترتبة على سيادة القانون

من المفيد، قبل الانتقال إلى تعريف سيادة القانون، أن نتأمل ما نريد، أو نتوقع، من هذه السيادة للقانون. لماذا يقيم السياسيون، بما فيهم الطامحون إلى تبوء المناصب الرئاسية، برامجهم الانتخابية على أساس مبدأ تعزيز سيادة القانون؟ ولماذا يلتزم رجال الأعمال، والمهنيون، والمستثمرون؛ والمانحون ونشطاء حقوق الإنسان؛ والمجتمع الدولي ووسائل الإعلام؛ وكذا رجل الشارع، لماذا يلتزم كل هؤلاء سيادة القانون باعتبارها إحدى الحاجات الأساسية لمجتمعاتهم؟

إن سيادة القانون، بالمعنى الضيق، تضمن لنا كل المزايا المتوفرة في القانون، مثل ضمان الحق في محاكمة عادلة. ومن شأن سيادة القانون تحقيق قدر من التيقن وإمكانية التنبؤ فيما يتعلق بتعاملاتنا مع الدولة، ومع بقية أفراد المجتمع، كما أنها تمكّن من تقييد تصرفات المسؤولين الحكوميين.²

ومن ضمن الفوائد الأخرى لسيادة القانون ما يلي:

- حماية حقوق الإنسان³
- تعزيز القانون والنظام⁴
- تعزيز التنمية الاقتصادية⁵
- التصدي للفقير⁶
- تعزيز مبدأي العدالة الاجتماعية والمساواة⁷
- حماية الأمن البشري⁸
- إدارة النزاع وتعزيز السلام⁹
- رفع القدرة على الصمود أمام التهديدات الداخلية والخارجية¹⁰

وفي عالم اليوم، تواجه البلدان الكثير من التحديات المحلية، والإقليمية، والدولية، فيما يتعلق بالعدالة، والأمن، والاقتصاد، والسياسة. ومن شأن هذه التحديات، أو "الضغوط"، أن تزيد من مخاطر العنف وعدم الاستقرار داخل أي بلد. وقد تتضمن هذه الضغوط، على سبيل المثال، الحرب، والإرهاب، والجريمة المنظمة عبر الوطنية، والاضطرابات المدنية، والكوارث الطبيعية، والنزاعات العرقية والدينية، وانتهاكات حقوق الإنسان، والتمييز العنصري، والظلم المفترض.¹¹

كلمة "سيادة"
تشير إلى
علاقة تشاركية
بين الحاكمين
والمحكومين.

وعندما يصيب الضعف سيادة القانون، ومؤسساتها، مثل السلطة القضائية، وأجهزة إنفاذ القانون، تصبح البلد، بفعل الضغوط الداخلية والخارجية، أكثر عرضة لأعمال العنف وعدم الاستقرار، وتزداد احتمالات الحرمان من الحقوق والحريات الأساسية.¹²

ومن ناحية أخرى، عندما تتمتع سيادة القانون بالقوة، فإن ذلك يمكن أن يساعد الحكومة على توفير العدالة الأساسية والخدمات الأمنية لشعبها، بشكل أكثر كفاءة وفعالية، وعلى نحو مستدام.

الفصل الأول، الجزء الرابع، "الأمن البشري، والأمن الوطني، وسيادة القانون" و"سيادة القانون والعدالة الانتقالية".



دور سيادة القانون في تحقيق التوازن بين العدالة والأمن

هناك ميل طبيعي لدى الحكومات، عندما تواجه أية تهديدات داخلية أو خارجية، مثل الحرب، أو الاضطراب المدني، أو الجريمة عبر الوطنية، لمواجهة هذه الأمور من خلال التركيز القوي على الأمن القومي، ما يترتب عليه في كثير من الأحيان فرض قيود شديدة على الحقوق والحريات الأساسية لأفراد المجتمع (انظر الشكل 1-1).

”

من المؤسف أنه سيتعين على الأستراليين، لبعض الوقت مستقبلاً، أن يكابدوا حالة أمنية أشد وطأة مما اعتدنا عليه، وأكثر صعوبة مما نود. ومن المؤسف أن الميزان الدقيق بين الحرية والأمن قد يميل لبعض الوقت مستقبلاً“¹³

“

وعلى سبيل المثال، عند يواجه أحد البلدان تهديداً حقيقياً أو مفترضاً بالإرهاب، فقد يعلن البلد حالة الطوارئ، ومن ثم يقيد حقوق المحاكمات العادلة، لمن يشتبه في تورطهم في الأعمال الإرهابية، أو يقيد حرية تكوين الجمعيات أو حرية التعبير.

ومن شأن مثل هذا التركيز المفرط على الجانب الأمني أن يقوض غالباً عنصراً أساسياً آخر من عناصر الأمن، ألا وهو الأمن البشري؛ أي حماية رفاه الأفراد وحقوقهم.

الفصل الأول، الجزء الرابع، "الأمن البشري، والأمن الوطني، وسيادة القانون".



وعندما يشعر الشعب بأنه محروم من حقوقه، مع عدم إمكانية اللجوء إلى حلول إنصافية، أو أن لا مجال أمامه للمشاركة في القرارات المؤثرة على حياته، أو أن تظلماته لا يُبْت فيها، أو أن الدولة لا تعمل على تلبية حاجاته الأساسية، فإن كل ذلك يترتب عليه تنامي الشعور بالظلم، ومثل هذا الشعور قد يتبدى في أسوأ الحالات، في صورة أعمال عنف، ومثل هذه الأعمال تؤدي بدورها إلى المزيد من عدم الأمان وعدم الاستقرار داخل البلد.

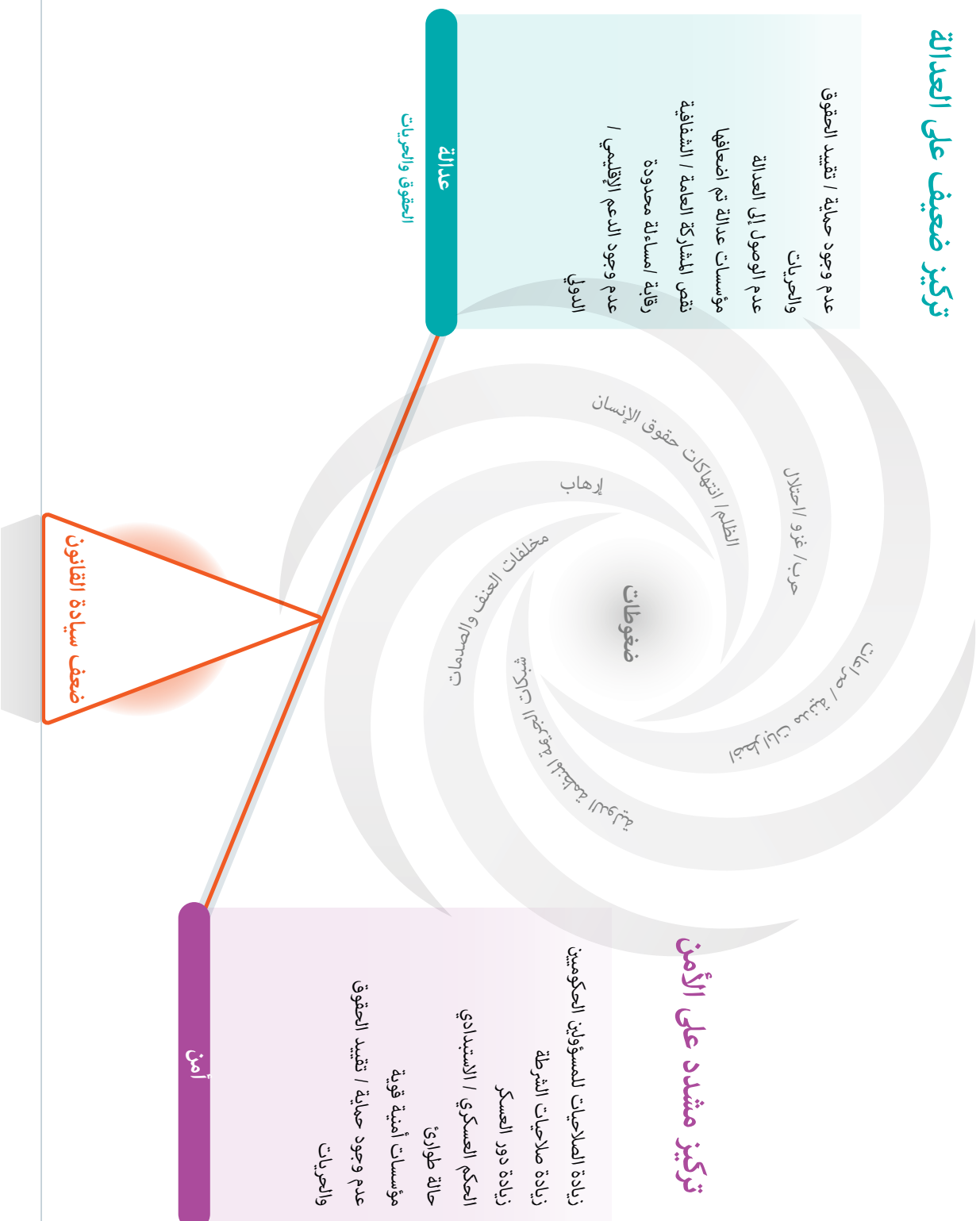
وعلى النقيض من ذلك، فإن الإفراط في إمالة الميزان صوب تحقيق العدالة، مع عدم إيلاء الانتباه الكافي للاحتياجات الأمنية، يمكن أن يؤدي أيضاً إلى نتائج سلبية (انظر الشكل 1-2). وعلى سبيل المثال، فإن الوضع الذي يطالب فيه كل فرد بحقوقه، ويسعى لتعزيز مصالحه—سواء أكانت مصالح اقتصادية، أم عرقية، أم سياسية—مع غض الطرف عن حقوق الآخرين، يمكن أن يؤدي إلى ظهور حالة من الفوضى، والاضطراب، وعدم الاستقرار. وعلى الرغم من أن تحقيق العدالة وتوفير الخدمات الأمنية هما من المهام الرئيسية للدولة، إلا أنه ينبغي لكافة أفراد المجتمع أيضاً أن يؤدي دوراً فعلياً في تدعيم ركائز المجتمع القائم على سيادة القانون.

الفصل الثاني، الجزء الأول، دور الشعب، والفصل الرابع، الجزء الثاني: الحقوق والمسؤوليات في ثقافة سيادة القانون.



سيادة القانون باعتبارها أحد عوامل التوازن—تركيز ضعيف على العدالة

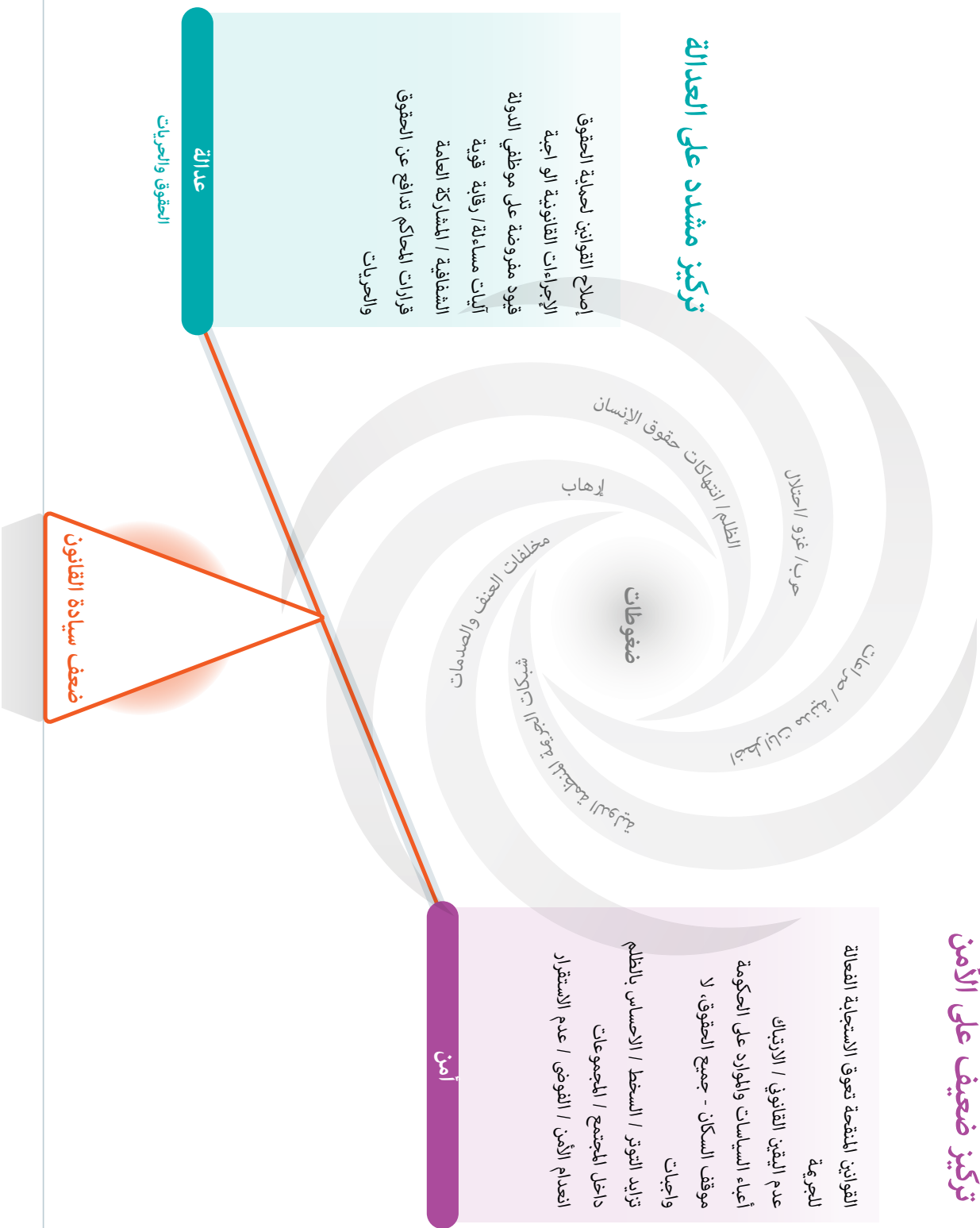
تركيز ضعيف على العدالة



الشكل 2.1

سيادة القانون باعتبارها أحد عوامل التوازن—تركيز ضعيف على الأمن

تركيز ضعيف على الأمن



وتعد العلاقة بين العدالة والأمن مهمة لفهم أسباب التهديدات الداخلية والخارجية والتصدي لها. وإن العدالة والأمن هما بالفعل وجهان لعملة واحدة، فقوة مؤسسات العدالة وأنظمتها لها من الأهمية، فيما يتعلق بالحفاظ على استقرار البلدان، مثل ما للمؤسسات والأنظمة الأمنية. ولا يتأتى لسيادة القانون أن ترسخ إلا مع توفر هذين العنصرين معاً (انظر الشكل 3-1).

”

”تعتبر العدالة، بما في ذلك تلك المتحققة من خلال سيادة القانون، عنصراً أساسياً لحماية الأمن البشري، سواء على المستوى الشخصي أو المجتمعي. وبالمقابل، فإن مجتمعاً عادلاً لا يسوده الأمن لهو محض وهم.“¹⁴

“

وبعبارة أخرى، فإنه لا غنى عن العدالة والأمن لإفشاء السلام في المجتمع، ولا يجوز معالجة أي منهما بمعزل تام عن الآخر، فنجاح أحدهما يعتمد على نجاح الآخر.

فعندما يواجه أحد البلدان تهديداً ما، سواء أكان خارجياً أم داخلياً، ثم يحدث إثر هذا التهديد فقدان للتوازن بين توفير الأمن من ناحية، وحماية الحقوق والحريات من ناحية أخرى (مثل الحالة المبينة في الشكل 1-1)، فإن قوة سيادة القانون، ومؤسساتها، تتيح للدولة العودة من جديد إلى التوازن المثالي بين العدالة والأمن، بدلاً عن الاعتقاد بأن الاختيار يجب أن يكون لأحدهما على حساب الآخر. وهذه هي قوة سيادة القانون.

”

”إننا لازلنا مصدومين بما حدث، ولكننا لن نتنازل أبداً عن قيمنا. وستتمثل استجابتنا في المزيد من الديمقراطية، والمزيد من الانفتاح والإنسانية، ولكنها أبداً لن تكون استجابة ساذجة.“¹⁵

“

إن من شأن ثقافة سيادة القانون، ومن شأن المؤسسات والأنظمة والفاعلين الشرعيين والفعالين، في مجالي العدالة والأمن، من شأن كل هذا أن يعزز قدرة المجتمع على التصدي للضغوط الداخلية والخارجية التي يتعرض لها، والتي يمكن أن تثير العنف وتهدد السلم والأمن (انظر الشكل 3-1).

مثال

استجابة سيادة القانون لأزمة فيروس الإيبولا

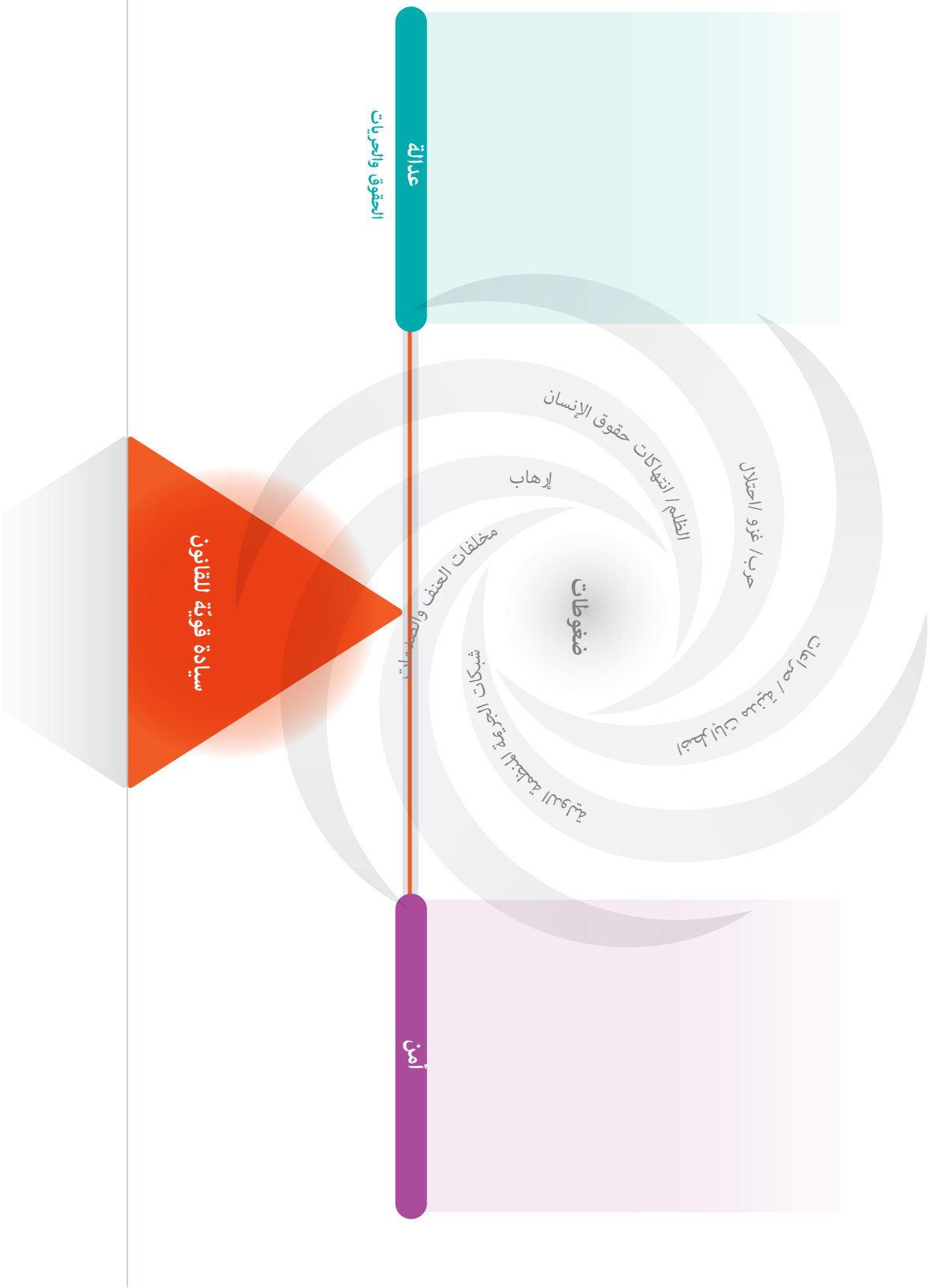
لقد كانت أزمة فيروس الإيبولا التي حلت بسيراليون، عام 2014، أكثر من مجرد أزمة صحية. ولقد أثارت هذه الأزمة أيضاً العديد من القضايا المتعلقة بسيادة القانون، بما في ذلك كيفية حماية الحقوق الأساسية في الحصول على الخدمات الصحية، وفي حرية الحركة، مع ضمان سلامة المجتمع المحلي في نفس الوقت. ولقد خضعت مؤسسات العدالة والمؤسسات الأمنية لضغوط معينة لإدارة القلاقل الاجتماعية والاضطراب السياسي الذي ترتب على الأزمة المشار إليها أعلاه. وناضل كل من جهاز الشرطة والجيش من أجل الحفاظ على النظام الأساسي، وحماية الحقوق، مع العمل في نفس الوقت على إدارة عمليات الحجر الصحي، ونقاط التفيتش. وقد ظهرت حوادث العنف ضد المرأة خلال الأزمة، بينما تقلصت إمكانية حصول النساء المستضعفة على العدالة الواجبة.

المصدر: UNDP, Strengthening the Rule of Law in Crisis-affected and Fragile Situations: Rule of Law Global Programme Annual Report 2014, (New York: UNDP, 2015).

من شأن
السيادة
القوية للقانون
تعزيز قدرة
المجتمع.

الشكل 3.1

سيادة القانون باعتبارها أحد عوامل التوازن—تركيز متساو على العدالة والأمن



1. Wade Channell, "Grammar Lessons Learned: Dependent Clauses, False Cognates, and Other Problems in Rule of Law Programming," University of Pittsburgh Law Review 72 (2010): 174.
2. Brian Tamanaha, "A Concise Guide to the Rule of Law," Legal Studies Research Paper no. 07-0082 (St. John's University School of Law, New York, September 2007), 8.
3. مجلس الأمن التابع لمنظمة الأمم المتحدة (UNSC)، "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع: تقرير الأمين العام"، الفقرة 6، 23/S/2004، 616K، أغسطس/آب، 2004.
<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a895b482>
4. UN Development Programme (UNDP), Bureau for Crisis Prevention and Recovery, "The Rule of Law in Fragile and Post-Conflict Situations" 2, http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1224016350914/5474500-1257528293370/HS_July_21_Paper_by_Jordan_Ryan_UNPD.pdf.
5. الجمعية العامة للأمم المتحدة، "حياة كريمة للجميع: التعجيل بالتقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والنهوض بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام 2015، تقرير الأمين العام 2012/UN/A/68، 26 يوليو/حزيران، 2013، الفقرة 95.
<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/A%20Life%20of%20Dignity%20for%20All.pdf>
6. جورج سوروس (George Soros) وفاضل حسن عابد، "Rule of Law Can Rid the World of Poverty" (سيادة القانون تستطيع أن تخلص العالم من الفقر)، فايننشال تايمز، 28 سبتمبر/أيلول، 2012،
<https://www.opensocietyfoundations.org/voices/rule-law-can-rid-world-poverty>
7. UNDP, *Programming for Justice: Access for All; A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice* (Bangkok: UNDP, 2005), 178.
8. مشروع العدالة العالمية، "What Is the Rule of Law" (ما هي سيادة القانون) (الموقع الإلكتروني لمشروع العدالة العالمية)،
<http://worldjusticeproject.org/what-rule-law>
9. UNDP, "Rule of Law in Fragile and Post-Conflict Situations," 2.
10. البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 2011: النزاع والأمن والتنمية (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2011)، 85.
http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/ARABIC_WDR2011_SYNOPSIS.pdf
11. نفس المرجع، 6-7.
12. نفس المرجع، 7.
13. توني أبوت (Tony Abbot)، رئيس وزراء أستراليا، متحدثاً إلى البرلمان الأسترالي يوم 22 سبتمبر/أيلول، 2014، قبل إجراء المداولات الخاصة بمشروع قانون لزيادة صلاحيات الوكالات الاستخباراتية، واستهداف المقاتلين الأجانب. الحديث متاح على <http://www.liberal.org.au/latest-news/2014/09/22/hon-tony-abbott-mp-statement-parliament-national-security-parliament-house>
14. لجنة الأمن العالمي والعدالة والحوكمة، التصدي لأزمة الحوكمة العالمية [واشنطن العاصمة: معهد لاهاي للعدالة العالمية (Hague Institute for Global Justice) ومركز ستيمسون (Stimson Center)، يونيو/حزيران 2015]،
<http://www.globalsecurityjusticegovernance.org/wp-content/uploads/2015/06/ARAB-ExSum-Global-Commission-Report.pdf>
15. ينز ستولتنبيرج (Jens Stoltenberg)، رئيس وزراء النرويج، متحدثاً في حفل لتأبين ضحايا الهجمات الإرهابية التي وقعت عام 2011 في النرويج.
<http://www.americanrhetoric.com/speeches/jensstoltenbergbombingmemorial.htm>

الجزء الثاني | تعريف "سيادة القانون"

لا يوجد اتفاق عام حول تعريف مصطلح "سيادة القانون". ومن ناحية أخرى، فإن تباين الرؤى حول المعنى الدقيق لها لا يلغي سيادة القانون كأحد المفاهيم القانونية. ويميل المنظرين إلى الاتفاق على أن تعريف سيادة القانون يستلزم، بحد أدنى، مسؤولية الجميع، بما في ذلك الحكومات، أمام القانون. ولقد تطور تعريف سيادة القانون، واتسع نطاقه، على مر القرون، في العالم الغربي، ليشمل كلاً من العناصر الإجرائية والعناصر الموضوعية. وفي عام 2004، اتفق المجتمع الدولي حول التعريف العملي الآتي لسيادة القانون:

”

أحد مبادئ الحوكمة، حيث يعتبر جميع الأشخاص، والمؤسسات، والكيانات، العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام القوانين، التي تصدر علناً، وتطبق على أساس مبدأ المساواة، ويجري التقاضي بها على نحو مستقل، وتكون متسقة مع المبادئ والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وهي تستلزم بالإضافة إلى ذلك وضع التدابير اللازمة لضمان الامتثال لمبادئ سيادة القانون، والمساواة، والمسؤولية، أمام القانون، والعدالة في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في عملية صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، ووجود شفافية إجرائية وقانونية.¹⁶

“

وهذا التعريف يشتمل على العنصر الأساسي لسيادة القانون، ألا وهو مفهوم مسؤولية كافة الأطراف أمام القانون. وهذا التعريف أيضاً "يتناول الكثير مما يتعلق بكيفية صياغة القوانين".¹⁷ وهذه العناصر تعرف بالعناصر الإجرائية للتعريف، وهي تتضمن، على سبيل المثال، وجوب تحقق عنصر الشفافية في العمليات التشريعية، ووجوب نشر القوانين وإتاحتها للجميع، ووجوب فرضها على جميع الأطراف بالتساوي، وتوخي العدالة في تطبيقها، والقضاء بها من جانب كيان مستقل صانع للقرار.

ويشتمل التعريف أيضاً على مجموعة من العناصر الموضوعية؛ ألا وهي أنه "يحتوي على شروط بشأن محتوى القوانين،"¹⁸ مثل وجوب اتساق القوانين مع المبادئ والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ووجوب اتسامها بالوضوح والدقة، مع إمكانية التنبؤ بها (يجب أن يستطيع الأفراد التنبؤ بالعواقب القانونية المترتبة على أفعالهم).

ولقد تعرض تعريف الأمم المتحدة للنقد لأنه مترع بالمفاهيم العامة التي يعد تطبيقها مستحيلاً من الناحية العملية،¹⁹ ولإخفاقه في الإقرار الصريح بدور آليات العدالة العرفية وغير الرسمية، والتي لا يتم الاعتراف بها ضمن نظام العدالة الرسمي. وحتى الآن، لم يُعتمد هذا التعريف بالإجماع من قِبَل العلماء، والمتخصصين، والمنظمات، والأجهزة، حول العالم، وذلك على الرغم من أن كثيراً من التعريفات تشترك مع هذا التعريف في الكثير من المتشابهات. ويمكن الاطلاع في الصفحة التالية على بعض العناصر الأساسية التي عادة ما تشتمل عليها تعريفات سيادة القانون.

تعريف موسع لسيادة القانون

المساءلة:

ينبغي عليك، أياً من كنت، إذا ما خرقت القانون، أن تتحمل عاقبة أفعالك وتتلقى العقوبة الواجبة (مثل السجن، أو الغرامة، أو الحرمان من وظيفة قانونية). وإذا ما ارتكب أي شخص خطأ ما، أو انتهك أياً من حقوق الغير، فيجب أن يخضع للمساءلة، سواءً من خلال نظام العدالة الرسمي للدولة، أو من خلال أنظمة العدالة العرفية/ التقليدية.

محتوى القوانين:

يجب أن تحمي القوانين الحقوق الإنسانية لكل الأفراد، بما في ذلك حقوق المتهمين وحقوق الضحايا. ويجب أن تكون القوانين واضحة، ودقيقة، ومستقبلية (أي يجب ألا تعاقب القوانين على تصرفات سابقة لم تكن محظورة قانوناً وقت وقوعها)، ويجب أن تكون متاحة للجميع، وأن تمكن المواطنين من معرفة حقوقهم والتزاماتهم.

صياغة القوانين:

يجب أن يعرف كافة المواطنين الجهة الحكومية المسؤولة عن صياغة القوانين، ومتى سوف يتم نشر القوانين لتلقي التعليقات بخصوصها قبل إصدارها، وكيف يتسنى لكل مواطن على حدة أن يكون له رأي في عملية إصلاح القوانين. وبعد إصدار القانون، يجب أن يتم نشره، ويتعين إخطار الجماهير بشأن القانون الجديد، وبما لهم من حقوق، وما عليهم من التزامات، في إطاره.

تطبيق القوانين:

يجب أن تطبق القوانين من قِبَل الموظفين العموميين على أساس مبدأ المساواة، وعلى نحو مستقل، وبنزاهة، ودون أي تعسف.

المشاركة في عملية صنع القرار:

يجب أن تسنح الفرصة للمواطنين كي يشاركوا بشكل مباشر في عملية صنع القرارات التشريعية، والتنفيذية، والإدارية، وذلك بهدف إصلاح العلاقات المتردية بين الدولة والمجتمع، ومن أجل زيادة الثقة في الحكومة وتعزيز شرعيتها، ولتحسين مستوى الامتثال العام للقانون.

الفصل بين السلطات:

ينبغي أن يكون هناك فصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، ويجب أن يكون هناك تحديد واضح لصلاحيات كل من هذه السلطات.

الوصول إلى العدالة:

يجب أن يتيسر لكافة المواطنين الوصول إلى آليات العدالة، حتى يتمكنوا من التماس التدابير الإنصافية لتظلماتهم. ولكي يتسنى الوصول إلى العدالة، ينبغي أن تكون آليات العدالة ميسورة التكلفة، وقريبة من حيث المكان، وأن تكون إجراءاتها بلغة يفهمها المواطنون، وينبغي أن يحصل المواطنون (غير القادرين مادياً) على مساعدة من أحد المحامين. ويجب أن يكون نظام العدالة خادماً للناس، وأن يعمل على خلق الشعور بالثقة لديهم. وأخيراً، ينبغي أن يعي المواطنون حقوقهم والتزاماتهم بموجب القانون، وأن يدركوا كيفية السعي للحصول على تدابير إنصافية إذا ما انتهكت حقوقهم.

الأمن والسلامة:

يجب أن يشعر المواطنون أنهم وممتلكاتهم في أمان، ويجب أن يحظوا بالحماية من أعمال العنف والانتهاكات.

■ نهاية المقتطف

مقتطف

المصدر:

Vivienne O'Connor,
*Practitioner's Guide:
Defining the Rule
of Law and Related
Concepts*
(Washington, DC:
International Network
for the Promotion
of the Rule of Law
[INPROL], 2015),
[http://inprol.org/
publications/14549/
defining-the-rule-
of-law-and-related-
concepts](http://inprol.org/publications/14549/defining-the-rule-of-law-and-related-concepts).

إذاً ماذا يعنى هذا الافتقار إلى تعريف شامل بالنسبة للعاملين على ترسيخ السيادة القوية للقانون؟ لا ينتقص ذلك من حقيقة أن سيادة القانون أمر جيد. وكثير من المبادئ التي نعتقد بوجود دعمها من خلال سيادة القانون هي مبادئ عابرة لكل من الحدود الجغرافية والإيديولوجية.²⁰ وقد كتب أحد العلماء: ”يبدو أن سيادة القانون مقبولة على نطاق واسع من جانب أناس ذوي معتقدات إيديولوجية مختلفة. فالمسيحيون، والبوذيون، والمسلمون، والتحرريون، والليبراليون، وأصحاب مذهب الجماعانية الكونفوشية، والديمقراطيون، وأصحاب مذهب الاستبدادية الناعمة، بل وحتى الاشتراكيون والماركسيون الجدد، كل هؤلاء يؤمنون بقيمة سيادة القانون.“²¹

فكر

كيف تطور مفهوم سيادة القانون في البيئة الخاصة بك؟

من الأهمية بمكان أن ندرك أن تعريف سيادة القانون لا يتعلق بوضع قائمة مرجعية بالأعمال التي يتعين على الحكومات أداؤها من أجل تحقيق السيادة التامة للقانون. فكما نعرف جميعاً، لم يصل أي مجتمع على الإطلاق إلى مرحلة السيادة التامة للقانون. ويتعلق تعريف سيادة القانون بتحديد الهدف الذي يطمح إليه كل من المسؤولين الحكوميين وأفراد المجتمع، والذين يلتزمون جميعاً بالسعي إلى تحقيقه.

وبناء على ما سبق، يعزز هذا الدليل فكرة أن الأكثر أهمية من المحصلة النهائية لتعريف واحد ومطلق لسيادة القانون، هو عملية اشتراك المسؤولين الحكوميين وأفراد المجتمع في حوار تشاركي مفتوح، حتى يقوموا بصياغة رؤية واضحة حول سيادة القانون فيما يخص مجتمعهم.

مثال

تحدي اللغة

لقد وُضعت نظريات سيادة القانون، ومفاهيمها، الغربية، باللغة الإنجليزية أساساً. وفي بعض الأحيان لا تيسر ترجمة هذه المفاهيم، بالمعنى الحرفي، إلى لغات مختلفة.

اللغة الصينية الفصحى: لا تستخدم العبارات الصينية حروف الجر دائماً، ومن ثم فإن مصطلح ”سيادة القانون“، الذي يتألف من كلمتين اثنتين فقط، إحداهما بمعنى ”القانون“ والأخرى بمعنى ”حكم“، يتم ترجمته إلى مصطلحي ”سيادة القانون“ و”الحكم بالقانون“ في القواميس الصينية الإنجليزية. وفي بعض الأحيان تشير الترجمة إلى ”القانون والنظام“، أو ”حكم البلد طبقاً للقانون.“

المصدر: Josh Chin, “‘Rule of Law’ or ‘Rule by Law’? In China, a Preposition Makes All the Difference,” *Wall Street Journal* (blog), October 20, 2014, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2014/10/20/rule-of-law-or-rule-by-law-in-china-a-preposition-makes-all-the-difference/>.

اللغة الفرنسية: لقد احتج بأن أفضل ترجمة لجوهر مصطلح ”سيادة القانون“ هو *prééminence du droit*. أما الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية فعادة ما تستخدم مصطلح *état de droit* الأكثر رسمية.

المصدر: Council of Europe, *The Principle of the Rule of Law*, Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 11343 (July 6, 2007), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11593&lang=en>.

ميانمار: إن سيادة القانون ”ليست مفهوماً جذاباً... نحن لا نضاهي عادة بين سيادة القانون والعدالة. إن لها دلالات تتعلق بتسكين الناس واستعبادهم. أنا أعتقد أن معظم الناس لا تعي معناها الحقيقي.“

المصدر: Thomas Fuller, “Those Who Would Remake Myanmar Find That Words Fail Them,” *New York Times*, July 19, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/07/20/world/asia/those-who-would-remake-myanmar-find-that-words-fail-them.html>.

تعتبر هذه الرؤية لسيادة القانون هي إحدى النقاط المرجعية الموجهة للإجراءات والقرارات، المتخذة من جانب الحكومات، بشأن التغييرات اللازم إجراؤها داخل المجتمع، من أجل ترسيخ سيادة القانون.

وبمجرد أن تتحدد الرؤية الخاصة بسيادة القانون، تصبح الخطوة الحرجة التالية هي تحديد أفضل طريقة لتحقيق تلك الرؤية. وطبقاً لهذا الدليل، يتألف الإطار الخاص بتحقيق هذه الرؤية، من العناصر الخمسة لـ "ثقافة سيادة القانون".

حواشي الفصل الأول، الجزء الثاني

16. مجلس الأمن التابع لمنظمة الأمم المتحدة (UNSC)، "سيادة القانون والعدالة الانتقالية"، 4.

17. Vivienne O'Connor, *Practitioner's Guide: Defining the Rule of Law and Related Concepts* (Washington, DC: International Network for the Promotion of the Rule of Law [INPROL], 2015), 9.

18. نفس المرجع، 7.

19. Camino Kavanagh and Bruce Jones, *Shaky Foundations: An Assessment of the UN's Rule of Law Support Agenda* (New York: Center on International Cooperation, New York University, 2011), 24, http://cic.es.its.nyu.edu/sites/default/files/kavanagh_rol.pdf.

20. انظر، على سبيل المثال، سيادة القانون لغالب غانم، <http://www.acrli.org/Files/pdf2008/CompleteBook.pdf> (باللغات الإنجليزية، والعربية، والفرنسية). د/ غانم هو رئيس مجلس الدولة اللبناني.

21. Randall Peerenboom, "Human Rights and Rule of Law: What's the Relationship?" Research Paper no. 05-31, Public Law and Legal Theory Research Paper Series (University of California, Los Angeles, School of Law, 2005), 3.

الجزء الثالث | نحو ثقافة سيادة القانون

”

”لكي يتسنى لسيادة القانون أن توجد، فيجب أن يؤمن بها الناس وأن يمثلوا لها. ويجب أن يعتبروها أمراً بديهيًا باعتبارها جزءاً ضرورياً، وملائماً، وقائماً، من نظامهم السياسي-القانوني. وهذا الاتجاه ليس قاعدة قانونية في حد ذاته، ولكنه تصور سياسي مشترك يصل إلى درجة المعتقد الثقافي. وإذا ما تغلغل هذا المعتقد الثقافي في المجتمع، يمكن لسيادة القانون أن تستجيب سريعاً للتغيرات، وأن تمتد عبر الأجيال، وتصمد خلال الفترات التي يستخف فيها المسؤولون الحكوميون بسيادة القانون. أما عندما لا يكون هذا المعتقد الثقافي متغلغلاً على نحو ما سبق ذكره، فسوف يكون مصير سيادة القانون إلى الضعف، أو لن يتسنى لها الوجود على الإطلاق.“²²

“

إن ترسيخ
دعائم السيادة
القوية للقانون
هو في الأصل
عمل سياسي

إن إنشاء مجتمع قائم على سيادة قوية للقانون ليس مجرد عملية تقنية بحتة تدفعها القوانين، بما في ذلك إصلاح القوانين، وتمكين مؤسسات العدالة، وتوفير موظفين على مستوى عال من التدريب لإدارتها. إن ترسيخ دعائم السيادة القوية للقانون هو في الأصل عمل سياسي، يمس المصالح والاهتمامات الأساسية للخبطين السياسية والاقتصادية، وكذا المصالح والاهتمامات الأساسية للمواطن العادي. وإن أية تدخلات لتعزيز السيادة القوية للقانون من شأنها دائماً أن توجد رابحين وخاسرين بمجازفات عالية. وعادة ما يكون ذوو السلطة والمستفيدون من الوضع القائم هم أصحاب النصيب الأكبر من الخسارة الناتجة عن التغيير، ولا سيما في المدى القصير. وهم أيضاً في الغالب أفضل من يمكن أن يحدد نجاح التغيير أو فشله. وعلى الرغم من أن الحاجة إلى دعم هؤلاء ماسة، إلا أن الحصول على هذا الدعم هو من أصعب ما يكون. أما من يرون أنفسهم بلا حول ولا قوة، ويشعرون بعجزهم عن تغيير الوضع القائم، فهم عادة من يمكنهم الحصول على النصيب الأكبر من المكاسب الناتجة عن التغيير. ومع ذلك، فإنه مع وجود اختلالات جسيمة، من هذا النوع، في التوازن بين القوى، يصبح من مصلحة جميع الأطراف، في المدى الطويل، أن تتصدى لهذا الاختلال.

إن الناس إذا ما تعرضوا إلى التهميش، وأعوزتهم سبل الوصول إلى العدالة والخدمات الأساسية، وإذا ما عانوا من مظاهر عدم المساواة والظلم، الفعلية والمفترضة، فإن تقاعس الدولة ومؤسساتها عن حماية حقوق هؤلاء الناس، وعن منع التمييز فيما بينهم، وضمن المساواة بين جميع الأفراد أمام القانون، كل ذلك يمكن أن يكون محركاً قوياً لحالة من عدم الاستقرار والنزاعات.

الفصل الأول، الجزء الأول، دور سيادة القانون في تحقيق التوازن بين العدالة والأمن.



إن ترسيخ دعائم السيادة القوية للقانون، التي تحمي كل الأفراد من مظاهر الظلم وانعدام الأمن، يتطلب توفر رغبة حقيقية لدى المسؤولين الحكوميين وأفراد المجتمع في أن يعتبروا أنفسهم مسؤولين، وأن يعتبر كل منهم الآخر مسؤولاً، أمام القانون. ومن ناحية أخرى، فإن الوصول إلى هذه الرغبة من كلا الجانبين يمكن أن يمثل تحدياً كبيراً. فإذا ما لم تبد الحكومات رغبة في حماية حقوق جميع المواطنين، وفي الإذعان لسيادة القانون، فسوف تنشأ حالة من فقدان الثقة بين الحاكمين والمحكومين. وحتى يتسنى إيجاد سيادة قوية للقانون، ينبغي إعادة بناء علاقة الثقة هذه بحرص وبشكل متعمد. ولكن عملية بناء الثقة بين المسؤولين الحكوميين وأفراد المجتمع تستغرق وقتاً وتحتاج إلى صبر وأناة.

إن قرار أي ضابط شرطة، كان فاسداً في السابق، بأن يتصرف بنزاهة وانضباط ذاتي، لا يتطلب سن قانون جديد، بل يحتاج إلى إحداث تغيير في نمط السلوك، فهذا هو التغيير الذي سيساعد في بناء جسر الثقة مع المواطنين.

والحكومة التي تحترم الحقوق، وتمتثل لسيادة القانون، لا تنشأ من تلقاء نفسها، بل تتطلب المشاركة الفعالة من كافة أفراد المجتمع لترسيخ هذه المبادئ، ومساعدة الحكومة على خلق ثقافة اجتماعية ومؤسسية قائمة على سيادة القانون.

الفصل الرابع، الجزء الثاني: الحقوق والمسؤوليات في ثقافة سيادة القانون.

وانخراط المجتمع في هذا المجال يمكنه أن يمنح شرعية أساسية، ومصداقية، للمبادرات التي تقودها الحكومات، من أجل ترسيخ السيادة القوية للقانون.

وحتى يتسنى الوصول إلى مجتمع يجسد سيادة القانون، ينبغي أولاً التوصل إلى إجماع حول رؤية مشتركة للدولة. ولكن تحديد هذه الرؤية المشتركة والاتفاق حولها يستغرق وقتاً. وهو يتطلب إجراء حوار مفتوح يتضمن كافة عناصر المجتمع، من أجل تحديد ما يريده الناس—أي قيمهم ورغباتهم، وبواعث قلقهم واعتراضاتهم والإقرار بهذه الأمور التي يريدونها، والاستجابة لها بفعالية. وقد تتطلب عملية الوصول إلى هذه الرؤية، تصدي المجتمعات للقضايا الصعبة، مثل قضية الهوية الوطنية، بل وكثيراً ما تتطلب مواجهة تاريخ مشوب بالعنف ومظاهر الظلم.

الفصل الأول، الجزء الثاني: تعريف "سيادة القانون".

وفي حالات كثيرة، عندما تكون البلدان خارجة لتوها من نزاع ما، أو من براثن حكم استبدادي، يكون الدستور الجديد، أو المعدل، بمثابة تعبير عن القواعد، والرؤى المشتركة، والطموحات، التي اتفق حولها المجتمع. والدستور يضع إطاراً لنظام القوانين الساري في بيئة معينة. وقد يكون من اللازم إجراء إصلاحات إضافية من أجل ضمان مجموعة أشياء من ضمنها، على سبيل المثال، حماية القوانين للحقوق والحريات، المصونة في الدستور، أو من أجل تحديد مهام مؤسسات سيادة القانون، واختصاصاتها، وضوابط ممارستها لسلطاتها، ومن أمثلة ذلك حماية استقلال القضاء.

إن شرعية مؤسسات العدالة والمؤسسات الأمنية، وأنظمتها، وكذا العاملين في تلك المؤسسات والأنظمة، لا تنبع فقط من نظام القوانين المشار إليه أعلاه، ولكن أيضاً من ضمان عمل هذه الكيانات الثلاثة على نحو يتسم بالنزاهة، وضمان قدرتها على توفير العدالة والخدمات الأمنية للجميع، بالإضافة إلى ضمان الافتتاح بمصداقيتها، من خلال تدعيم القيم المشتركة للمجتمع، وضمان شفافيته، وأن هناك آليات قائمة تتيح للمواطنين محاسبتها على أفعالها.

وتنبع شرعيتها أيضاً من تدعيم حقوق كافة الأفراد والفئات داخل المجتمع، ومن تعزيز تلك الحقوق وحمايتها. وتعتبر فكرة الشمولية—وهي أن يكون جميع الأفراد مسؤولين أمام القانون ومتمتعين بحمايته—هي إحدى العناصر الحرجة لسيادة القانون.

وفي النهاية، لا يمكن أن يكون هناك منهج واحد عام لترسيخ سيادة القانون، فكل بلد يناضل من أجل وضع رؤية خاصة به بشأن سيادة القانون، وذلك بناء على الحقائق التاريخية، والسياسية، والاجتماعية، والثقافية، والقانونية، للبيئة الوطنية.

الحكومة التي
تحترم الحقوق،
وتمتثل لسيادة
القانون، لا
تنشأ من
تلقاء نفسها،
بل تتطلب
المشاركة
الفعالة من
كافة أفراد
المجتمع.

إن التحدي المائل أمام جميع المعنيين بالمسألة هو إيجاد طريقة لتحقيق تلك الرؤية. وتوفر العناصر الخمسة لثقافة سيادة القانون الإطارَ اللازم لتلك الرحلة. وقد تم تصوير هذه العناصر في رسم بياني في الشكل 1-4، وهي موصوفة على النحو التالي:

وجود علاقة ثقة بين الحاكمين والمحكومين.

إن الثقة هي إحدى العوامل المهمة لإنشاء مجتمع قائم على سيادة القانون، ومع ذلك، فإن بناء الثقة قد يستغرق أعماراً أجيالاً متتالية. ويتطلب بناء الثقة اللازمة لترسيخ ثقافة سيادة القانون، دراية مسؤولي الدولة بحاجات المواطنين ومخاوفهم الفعلية، كما يتطلب استجابتهم الملائمة لهذه الحاجات والمخاوف. ولا يقتصر ذلك فقط على تحسين سبل الاستجابة لحاجات المواطنين، ولكنه يشمل أيضاً معالجة مفاهيمهم حول فعالية وشرعية مؤسسات العدالة، والمؤسسات الأمنية الرسمية. وإخفاق هذه المؤسسات، سواء أكان إخفاقاً فعلياً أم مفترضاً، في توفير العدالة والأمن للجميع، يمكن أن يؤدي إلى نشوء حالة من النزاع وعدم الاستقرار. وإن معالجة هذه الإخفاقات يعد أمراً في غاية الأهمية لإعادة بناء المجتمع، وللعب دور في إقامة السلام والاستقرار في المستقبل.

التزام الدولة والمجتمع بنظام القوانين وامتثالهم له.

لدى جميع البلدان نظام للقوانين. وبعض هذه الأنظمة يتسم بكونه أكثر تعقيداً من الأنظمة الأخرى. وقد يتألف النظام الواحد من عدة أنظمة قانونية أصغر، يكون لكل منها درجة مختلفة من التأثير والشرعية. ولا يمكن لنظام القوانين، بغض النظر عن هيكله، أن يساهم بفعالية في ترسيخ سيادة القانون إلا عندما تؤمن أغلبية أفراد المجتمع بالقوانين المتفق عليها، وتحترمها، وتلتزم بها بشكل عام. ولكي يتسنى خلق ثقافة قائمة على سيادة القانون، ينبغي أن تُسن القوانين من خلال عملية شرعية، تضمن تعبير القوانين عن القيم المشتركة، وتضمن تدعيمها، وحمايتها، واحترامها، للحقوق الأساسية لجميع الأفراد.

وجود شرعية لمؤسسات العدالة، والمؤسسات الأمنية، وأنظمتها، وكذا للفاعلين فيهما.

إن شرعية مؤسسات العدالة، والمؤسسات الأمنية، وأنظمتها، وكذا الفاعلين (الأشخاص) فيهما، لا تنبع فقط من القانون، ولكن أيضاً من ضمان تحلي العاملين في النظام بالنزاهة، وبالقدرة على أداء مهامهم، وضمن تحملهم مسؤولية الأسلوب الذي يؤدون من خلاله دورهم في توفير العدالة، والخدمات الأمنية، للجمهور. وينبغي أيضاً لهذه المؤسسات والأنظمة أن تعمل على نحو يتسم بالشفافية، ويعكس، ويعزز، قيم المجتمع ورويته حول سيادة القانون، وكذا يضمن مشاركة الجماهير في عمليات صنع القرار المؤثرة على حياتهم.

اتساق مؤسسات العدالة، والمؤسسات الأمنية، والفاعلين فيهما، والقوانين، بطابع الشمولية؛ فهي تدرك احتياجات كافة الأفراد، فيما يتعلق بالعدالة والأمن، وتستجيب لها.

يفيد مبدأ الشمولية بأن جميع الأطراف—المواطنين وممثلي حكومتهم—متساوون ومسؤولون أمام القانون؛ وأن القوانين تُسن وتطبق بعدالة، وشفافية، وعلى نحو يحترم ويحمي الحقوق الأساسية لكل الأفراد؛ وأن جميع المواطنين، بغض النظر عن وضعهم المالي أو الاجتماعي، يتمتعون بسهولة الوصول إلى آليات فعالة وكفؤة لحل نزاعاتهم. وإن من شأن إقصاء فئات معينة من المجتمع (على أساس عرقي، أو ديني، أو جغرافي، أو غير ذلك من العوامل) عن العمليات السياسية، وعن الحصول على الخدمات الأساسية، أو الفرص الاقتصادية، من شأن ذلك أنه ينشئ أوضاعاً محفزة ومثيرة للنزاع. وإن حالات الإقصاء الاجتماعي، ومظاهر التفاوت في توزيع المزايا والسلطات، والتفاوت الاجتماعي، سواء أكان مفترضاً أم فعلياً، وكذا الإحساس بالظلم الذي تخلقه هذه الأوضاع، كل ذلك يشكل العوامل التي ينظر إليها باعتبارها مؤشرات محتملة لمظاهر التطرف والعنف.

وجود أساس للرؤية "المثالية" لسيادة القانون في البيئة المحيطة بالمجتمع.

إن تأسيس سيادة قوية للقانون في أي مجتمع لا يمكن أن يتحقق من خلال استنساخ المناهج الإصلاحية الأجنبية. وتتطلب معرفة أفضل طريقة لدعم ثقافة قائمة على السيادة القوية للقانون، بحثاً دؤوباً في الأسباب الجذرية لضعف سيادة القانون. وعلى الرغم من احتمال وجود سمات مشتركة بين البلدان التي تعاني من ضعف سيادة القانون، إلا أن كل وضع يتسم بالتعقيد والتفرد. ومن ثم فإن الاستجابة يجب أن تتلاءم مع البيئة الخاصة. وتتطلب معرفة أسباب ضعف سيادة القانون، إجراء تحليل معمق للديناميات الاجتماعية، والثقافية، والتاريخية، والسياسية، والعسكرية، والدينية، وغير ذلك من الديناميات الأخرى، التي ربما تكون قد ساهمت في خلق هذا الوضع. وسوف تتطلب أيضاً معرفة الأسباب الاهتمام بمحركات الضغط المجتمعي على الأصدقاء المحلية، والإقليمية، والدولية، بالإضافة إلى الحصول على معلومات من مجالات اختصاص، ومجالات خبرة، متعددة، وعدم الاقتصار فقط على قطاعي العدالة والأمن كمصدرين للمعلومات. فعلى سبيل المثال، يمكن للمؤرخين أن يساعدوا في تحقيق فهم أفضل لديناميات النزاع وموروثاته، ويمكن لعلماء النفس أن يتكلموا عن تأثير الصدمة النفسية والاجتماعية خلال النزاع وبعده. وتتضمن المصادر الأخرى المحتملة لعلماء الاجتماع، وعلماء الأنثروبولوجيا، وأخصائيي العلوم السياسية.

وفي النهاية، فإن الوصول إلى رؤية بشأن سيادة القانون، في أي مجتمع، ينطوي على خلق بيئة قائمة على الثقة بين الحاكمين والمحكومين. وفي ظل هذه البيئة، تكون سلطات الحكومة مقيدة ومحددة، مع انطباق نفس الشيء أيضاً على تصرفات أفراد المجتمع. وهذا الاعتراف من جانب الشعب، وممثلي حكومته، بالحقوق والمسؤوليات المشتركة بينهم جميعاً، يشكل الأساس للمجتمع القائم على ثقافة سيادة القانون.

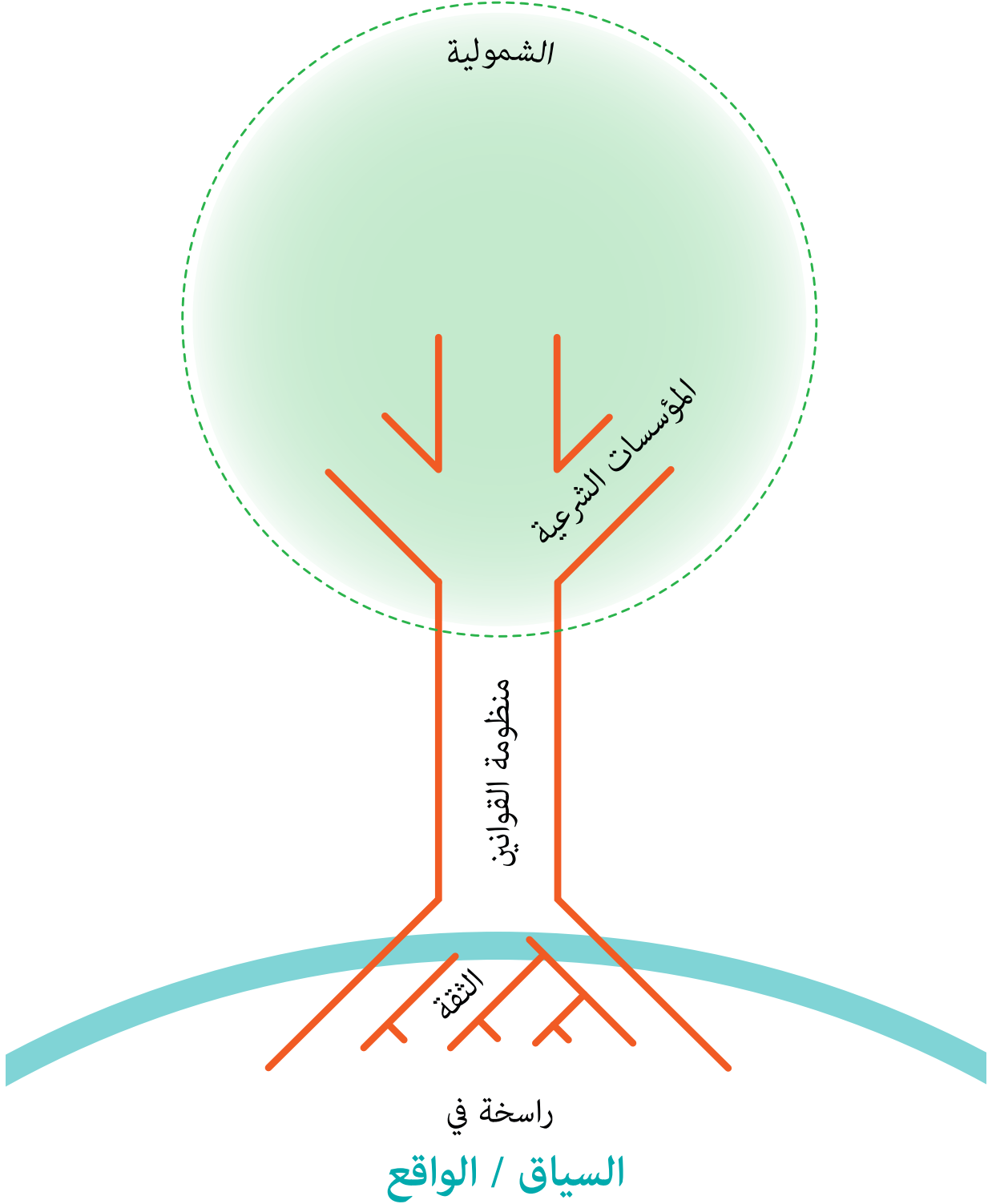
نقاط رئيسية:

- إن منهج الثقافة القائمة على سيادة القانون هو منظور شامل يتصدى، على نحو خاص، للبيئة الاستثنائية لأي مجتمع.
- تقوم ثقافة سيادة القانون على خمسة عناصر أساسية، ألا وهي:
 - ↳ الثقة بين الدولة والمجتمع
 - ↳ نظام القوانين
 - ↳ شرعية المؤسسات، والأنظمة، والفاعلين
 - ↳ الشمولية
 - ↳ البيئة
- تتشكل ثقافة سيادة القانون في ديناميات الأفراد وعلاقاتهم بعضهم ببعض. وهي ليست مجرد منهج تقني صرف، بل هي بالفعل، غالباً ما تكون تكيفية.

الشكل 4.1

العناصر الخمسة "لشجرة" ثقافة سيادة القانون

ثقافة سيادة القانون



ثقافة سيادة القانون في الواقع العملي

يتضمن هذا الدليل في شتى أجزائه دراسة تفصيلية لمنهج ثقافة سيادة القانون. ويقدم هذا المنهج الإطار الذي نستطيع من خلاله أن نبحث عن الطريقة المثلى لقيامنا نحن، كمسؤولين حكوميين وكأفراد مجتمع، بالاستجابة إلى التحديات الحالية في مجالي العدالة والأمن، وكذا أن نبحث عن أفضل طريقة لدعم تحقيق رؤيتنا حول سيادة القانون.

يتطلب إنشاء ثقافة سيادة القانون وقتاً، وينطوي على قدر من الصعوبات، فهو لا يتبع مساراً مستقيماً نحو النجاح. وهذا العمل يتعرض لمقاومة، لأن التغيير غالباً ما يهدد ديناميات القوة المغروسة بعمق، كما أنه يتحدى المصالح السياسية والمالية. وهو يختبر فرضياتنا ويتطلب إحداث تغيير في سلوكنا.

ولا يتمثل جوهر هذا التغيير في بناء محاكم جديدة بل في رسوخ معتقد جديد لدى الدولة وشعبها مفاده أن المجتمع القائم على سيادة القانون، هو بالفعل في حكم الممكن.

إذاً كيف يبدو هذا المنهج في الواقع العملي؟ تقدم التجربة التي أجريت في باليرمو، عاصمة صقلية، مثالاً على ذلك.

استعادة باليرمو



<http://www.strategycenter.org/programs/education-for-the-rule-of-law/taking-back-palermo>

استعادة باليرمو

فيما يلي كلام مدون مأخوذ من فيلم استعادة باليرمو (المشار إليه أعلاه).

اقرأ الكلام المدون وتفكر في الأسئلة التالية له.

”لقد ظلت باليرمو، على مدار عقود، مرادفاً للجريمة المنظمة، والفساد، والعنف. أما الآن، فقد أصبحت عاصمة صقلية رمزاً للنهضة، والفضل في ذلك يعود إلى عملية استثنائية تضمنت قادة سياسيين ومدنيين، كما تضمنت أعضاء الكنيسة، ووسائل الإعلام المحلية، وأجهزة إنفاذ القانون. وهي قصة يمكن أن يُستخلص منها دروس مثيرة للغاية عن الطريقة التي يمكن من خلالها للمجتمع المحلي، وقادته المنتخبين، أن يتصدوا بنجاح للعنف والإرهاب.

يشار في صقلية إلى الجريمة المنظمة بعبارة “cosa nostra”، والاسم الشائع لها حول العالم هو المافيا. وقد كثفت المافيا، خلال فترة السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، أنشطتها، لتتحول المنطقة إلى مفترقات طرق لتجارة المخدرات. لقد قُتل الآلاف في شوارع باليرمو؛ وتعرض أكثر منهم بكثير إلى التهديد والابتزاز. كل ذلك دون صدور أي رد فعل حقيقي من قبل القادة السياسيين، وقادة المجتمع المدني.

ولكن خلال فترة الثمانينيات من نفس القرن، بدأت حركة جديدة في اتخاذ خطواتها الأولى. وقد ضمت هذه الحركة مجموعة من شباب المحامين، والسياسيين، بل وحتى القساوسة، تحت قيادة بروفيسور شاب يدعى ليولوكا أورلاندو (Leoluca Orlando). ونظم أعضاء هذه الحركة عدداً من الاجتماعات الجماهيرية، صرحوا خلالها بمناهضتهم لنظام اللامرعية، داعين إلى ثقافة جديدة، ثقافة تقوم على المشروعية. وقد منح الضغط المنبعث من هذه الحركة

تابع في الصفحة التالية

مقدمة للقارئ

المدنية قوةً للصحفيين والمحريين الأكثر شجاعة. فقد بدأوا يخصصون مساحات للقصص المتعلقة بدور الجريمة المنظمة في الاقتصاد المحلي، والسياسة المحلية، وفي الحياة اليومية باليرمو وترتب على ذلك أن شرع السياسيون الإيطاليون في روما، أخيراً، في اتخاذ بعض الإجراءات، ما يسر لمدعي العموم وأجهزة إنفاذ القانون مقاومةً المافيا. وقد كان رد فعل المافيا وحشياً، ومع ذلك، فقد كان رد الفعل المضاد، الذي تولد عن موجات العنف، أقوى مما توقعت المافيا. فبدلاً من أن يتملكهم الخوف، تحلى مواطنو باليرمو بالشجاعة، واتحدت المراكز الرئيسية للسلطة الأخلاقية للنضال من أجل الحرية والديمقراطية.

وكانت الكنيسة من ضمن أقوى الأصوات التي تحدثت ضد اللاشريعة، فقد انطلق صوت كاردينال باليرمو كل يوم أحد مندداً بالجريمة والفساد، وتبعه في ذلك البابا جون بول الثاني، الذي قرر أن يجيء بنفسه إلى صقلية ليصرح بأن كل شخص كان عضواً في أية منظمة إجرامية، هو خارج أسرة الرب. وقد تم التأكيد على هذه الرسالة من خلال القساوسة المحليين، الذين بينوا للمواطنين أن هناك بديلاً عن الخوف والإذعان. وتحت ضغط المواطنين الصقليين والإيطاليين، أصدر البرلمان الوطني مجموعة من القوانين الخاصة، تضمنت مصادرة ممتلكات المافيا، ووضع نظام حبس صارم لأعضاء هذه المنظمة.

وفي نوفمبر/تشرين ثاني 1993، انتخب مواطنو باليرمو ليولوكا أورلاندو عمدة لهم. وتم تدشين المئات من البرامج لترسيخ ثقافة المشروعية في الحياة اليومية لمواطني باليرمو. وتضمنت هذه البرامج قيام المدارس بتبني مشروع إقامة "نصب تذكاري"، وقد ضم هذا المشروع كافة طلاب المدارس الابتدائية والثانوية. وقد شرح هذا المشروع للنشء أن كل المناطق التي تحتويها المدينة هي ملك للمواطنين وخاضعة لسيطرتهم، وأنها ليست ملكاً للمجرمين المحليين.

وكان من ضمن البرامج الأخرى المهمة، البرنامج الذي وضعته جريدة صقلية (Giornale di Sicilia)، وهي الجريدة اليومية الأولى في صقلية. فقد خصصت هذه الجريدة صفحة كاملة يومياً لأطفال المدارس، الذين استطاعوا أن يقدموا مقالات وخطابات بشأن القضايا الرئيسية المتعلقة بمدينتهم. وقد شجع ذلك على إجراء مناقشات حول شؤون المدينة بين النشء وأسرههم. واستجاب العمدة شخصياً إلى كافة هذه المقالات والخطابات، وكان لهذا الأمر أثر إيجابي للغاية على المجتمع بأسره، حيث أثبت أن العلاقات مع إدارة المدينة يمكن أن تكون شفافة ومباشرة، دون أدنى لزوم لممارسة الفساد أو المحاباة.

وبعض النتائج، التي أفرزها ما سبق، جدير بالملاحظة. فقد انخفض معدل جرائم القتل السنوي في باليرمو من 240 جريمة قتل في 1984، إلى 3 جرائم فقط عام 2000، أما الآن، فهي تكاد تكون معدومة. ولعقود طويلة، كان المسؤولون عن إنفاذ القانون يبذلون جهوداً مضنية، في كل مرة تُرتكب فيها إحدى الجرائم في باليرمو، من أجل العثور على أي شاهد مستعد لأن يدلي بشهادته، حتى عندما كانت الجرائم تقع في أماكن مكتظة بالبشر. أما اليوم، فلم يعد لهذا الأمر وجود. كما ارتفع عدد السياح، ولا سيما الزوار الأجانب—إلى 87% منذ عام 1993.

إن الجريمة المنظمة لم تُقهر في صقلية؛ ومع ذلك، فإن قصة السنوات العشرين السابقة في باليرمو أثبتت أن النتائج الإيجابية ومحاربة الجريمة المنظمة ليست أمراً خيالياً، حتى في البلدان الأكثر صعوبة.

- ما هي تحديات العدالة والأمن التي واجهها المجتمع في باليرمو في حقبة السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين؟
- ما هو الحافز الذي أدى إلى الحشد الاجتماعي في باليرمو؟
- من الذي بشر بالتغيير وقاده؟
- ما هو نوع المقاومة التي واجهها وسطاء التغيير هؤلاء؟
- من هم الأشخاص أو المجموعات التي شاركت بشكل مباشر وغير مباشر في عملية التغيير؟
- ما هو الدور الذي لعبه الفاعلون السياسيون في كل من المشكلات والحلول التي واجهتها مدينة باليرمو؟
- ما هو الدور الذي لعبه المواطنون في كل من المشكلات والحلول التي واجهتها مدينة باليرمو؟

لقد أثبتت تجربة باليرمو أنه يمكن تحقيق إحداث تغيير إيجابي مستدام، إذا ما تم اتباع منهج شمولي في التصدي لنقاط الضعف الكامنة في سيادة القانون، وللتحديات المرتبطة بها. ويؤكد منهج ثقافة سيادة القانون على ضرورة رؤية سيادة القانون ضمن إطار أوسع للتغيير المجتمعي. ويشدد المنهج أيضاً على الأدوار المتساوية للمسؤولين العموميين، وأفراد المجتمع، في خلق سيادة قوية للقانون. إن هذا المنهج يتمحور حول الشعب؛ أي إنه يقر بأن مؤسسات العدالة وأنظمتها، وكذا المؤسسات والأنظمة الأمنية، ليست مجالاً خاصاً بالنخبة وحدها، بل إنها موجودة بسبب الشعب ومن أجل الشعب، ومن ثم فإن خلق سيادة القانون، أو تقويتها، ينبغي أن يكون قضية رأي عام. ويستلزم هذا المنهج منا أن نوسع نطاق لغة سيادة القانون الخاصة بنا، لكي تتضمن الدور الذي تلعبه السياسة والسلطة، بل والأكثر أهمية من ذلك، الدور الذي يؤديه المواطنون.

يتضمن هذا الجزء من الفصل سلسلة من الأبحاث التمهيديّة، التي أعدتها مجموعة من الأكاديميين ذوي الخبرة والتخصص في مجال سيادة القانون. وتحت هذه الأبحاث على إجراء مزيد من النقاشات والتأملات حول التعقيد الذي يكتنف معنى تعزيز ثقافة سيادة القانون في عالم اليوم.

ويعالج كل بحث على حدة مجموعة قضايا رئيسية، تتعلق بالعلاقة بين سيادة القانون وبين مفاهيم أخرى أساسية، تمت الإشارة إليها في الأقسام السابقة.

يبحث جورج لوبيز الترابط بين السيادة القوية للقانون وبين توفير الأمن الوطني والبشري في "الأمن البشري، والأمن الوطني، وسيادة القانون."

وتتناول كوليت روش مدى أهمية الرؤية الخاصة بالسيادة القوية للقانون، بالنسبة لتلبية الحاجة إلى العدالة، وذلك في تأملاتها حول "سيادة القانون والعدالة الانتقالية."

أما توم باركر فيصف في "سيادة القانون وحقوق الإنسان"، العلاقة التفاضلية بين سيادة القانون وحقوق الإنسان، ولماذا تعتبر هذه العلاقة مهمة للفاعلين في قطاع الأمن.

وتشدد كل من ريتشيل كلاينفلد وديان دي جرامو، في "الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون"، على أهمية المشاركة الفعالة لكافة أفراد المجتمع، في الجهود الرامية إلى خلق ثقافة اجتماعية ومؤسسية قائمة على سيادة القانون. وهما تحذران، من ناحية أخرى، في بحثهما الثاني "السياسة، والسلطة، وسيادة القانون"، من احتمال تعرض عملية التحول هذه لمقاومة، وذلك لأن أية تدخلات لتعزيز سيادة القانون من شأنها دائماً إيجاد رابحين وخاسرين بمجازفات عالية.

وتدعم هذه الأبحاث مجتمعة منهج سيادة القانون، الذي يقر صراحة بالتفاعل المعقد بين الديناميات السياسية وديناميات السلطة، في أية عملية لتعزيز سيادة القانون، ويقر بضرورة ألا يشارك الموظفون العموميون، وأفراد المجتمع، فقط كطرفين متساويين في تلك العملية، بل أن ينظر إليهم أيضاً باعتبارهم مشاركين على نفس القدر من الأهمية.

الأمن البشري، والأمن الوطني، وسيادة القانون

إعداد جورج لوبيز*

لقد انطلق مفهوم الأمن البشري على الساحة الدولية عندما نشر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) تقرير التنمية البشرية (HDI) عام 1994. وقد أنشئ مصطلح الأمن البشري كبديل عن مصطلح "الأمن الوطني" التقليدي، وذلك لسببين اثنين. السبب الأول هو أنه ركز على الفرد باعتباره وحدة التحليل. أما السبب الثاني، فهو أنه صنف أوضاعاً مثل الفقر، والتلوث البيئي، وظهور الأمراض، والجوع، ومهددات سبل المعيشة، وانتهاكات الكرامة الإنسانية، كقضايا وثيقة الصلة "بالأمن". وقد تحدى هذا المفهوم مفهوماً آخر يحظى بقبول واسع النطاق، ألا وهو أن الأمن معناه الأمن الوطني الفعال، والدفاع عن الحدود الوطنية في مواجهة التهديدات الخارجية. أما الأمن البشري، فهو يعني، بدلاً من ذلك، تركيز الأمن على توفير الحماية الملائمة والحقيقية للمواطنين، سواء كأفراد أو كمجموعة.

وعلى مدار العقدين التاليين لوضع هذا المصطلح، حدث انقسام بين من يتمسكون بقوة بالتعريف الواسع البعيد المدى، والذي نشره في الأصل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة—وهم المفسرون واسعو الأفق—وبين التعريف الأضيق، الذي ركز على العنف الحقيقي أو المُتَوَعَد، باعتباره المؤشر الرئيسي لانعدام الأمن البشري. وقد وُضِعَ هذا التعريف الأخير، وتم استخدامه، من قِبَل مشروع الأمن البشري (Human Security Project) [المشار إليه أدناه]، والذي يعرّف الأمن البشري بأنه يعني وجوب تمتع الأفراد بحياة خالية من العنف ومن الخوف من العنف.

ويعد التعريف الأضيق نطاقاً للأمن البشري شديد الاتساق مع مفهوم سيادة القانون. فعلى المستوى الأول، يركز كلا المفهومين أساساً على التحرر من العنف، بل وعلى الضمان الفعلي لعدم سقوط المواطنين ضحايا للعنف المباشر. وثانياً، كلما كانت المؤسسات القانونية، واحترام سيادة القانون، أكثر قوة في المجتمع، تراجع احتمال أن يقدر ممارسو العنف غير التابعين لجهات حكومية—سواء أكانوا يعملون لتحقيق مآربهم الخاصة، أو كأذرع مستترة للحكومة الوطنية—على التهديد بالعنف، أو ممارسة التهديدات وأعمال العنف ضد أقلية معينة، أو ضد أية فئات أخرى يحتمل استهدافها. وأخيراً، فإن الأمن البشري يقر بحقيقة أن أخطر التهديدات بالعنف تحدث داخل الحدود الوطنية، وعلى أيدي الحكومات الوطنية، أو وكلائها، أكثر من أي نوع آخر من العنف. وفي أسوأ الحالات، بالطبع، تأخذ هذه الممارسات شكل انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وفظائع جماعية، وإبادة جماعية—وهي انتهاكات تقع عندما يحدث انهيار تام لسيادة القانون.

ويجمع بين الأمن الوطني والأمن البشري هدف مشترك، يتمثل في ضرورة أن يعيش الأفراد حياة خالية من العنف الاستبدادي والوحشي، سواء في مجتمعهم المحلي، أو كمواطنين في الدولة. وبالمعنى الواسع للأمن الوطني، فإن ذلك يعني بالتأكيد التحرر من الحروب الداخلية، والإبادة الجماعية، وعمليات التشريد التي تكون مصاحبة عادة بعنف واسع النطاق. وقد يفيد التفسير الصارم للأمن البشري بأنه لا يستتبع فقط التحرر من أعمال العنف العلنية، بل أيضاً التحرر من التهديدات بالعنف. ومن ثم يبدو أن احتمال التعرض لحصار الإرهاب، أو سقوط الأفراد ضحايا للعنف المستمر، سواء كأهداف معينين، أو على نحو ما يطلق عليه "أضرار تبعية"، مناسباً لتعريف الأمن المشار إليهما أعلاه.

وكثيراً ما لا يدرك مناصرو الأمن البشري أن هناك اتساقاً أيضاً بين سيادة القانون والأمن الوطني. فهناك وجهة نظر تفيد بأن القوات المسلحة التي تتمتع بدعم شعبي، وكذلك السياسة الأمنية، الموضوع

*جورج أ. لوبيز هو نائب الرئيس السابق لأكاديمية إدارة النزاعات الدولية وبناء السلام، التابعة لمعهد الولايات المتحدة للسلام. وقبل انضمامه إلى معهد الولايات المتحدة للسلام، قضى لوبيز سبعة وعشرين عاماً في معهد جون بي. كروتش لدراسات السلام الدولية، بجامعة نوتر دام، حيث حصل على كرسي أستاذية الأب تيودور إم. هيسبورج، القس بمجمع الصليب المقدس، في دراسات السلام. وقد نُشر بحث لوبيز حول عنف الدولة في العديد من مجلات علم الاجتماع والسياسة. وهو ضيف متكرر على وسائل الإعلام القومية والدولية للتعقيب على قضايا الحرب والسلام.

على المستوى الوطني، لحماية الحدود، يعتمدان بشدة على الاحترام والثقة التي تتمتع بهما الحكومة الوطنية لدى مواطنيها، باعتبار هذه الحكومة جهة عادلة وشرعية لسن القوانين وتحقيق الأمن، ويعتمدان على التطبيق الصحيح لهذه القوانين في الحياة اليومية. ومن جانب آخر، فإن من شأن الممارسات الشرطية المتسمة بالفعالية واحترام الحقوق، أن تعزز الأمن الوطني في مواجهة تهديدات الإرهاب والعنف الداخلي، التي يمكن أن تعرض قلب الدولة إلى الخطر. وبناء على ما سبق، فإن الأمن الوطني القوي يتضمن ممارسات شرطية، وقوات مسلحة، فعالة وخاضعة للقانون، إلى جانب مواطنين ملتزمين بوضع الثقة في هذه الأطراف الثلاثة.

وفي نفس الوقت، يمكن لمفهومَي الأمن البشري والأمن الوطني أن يكونا، بل إنهما كثيراً ما كانا، متعارضين في الواقع المعيش لكثير من الأمم والشعوب. ويحدث هذا عندما تُستخدم مبادئ الأمن الوطني من جانب القوات المسلحة، ومؤيديها، لتبرير الديكتاتورية والحكم العسكري، باعتبارهما لازمين لحماية الدولة من التهديدات الخارجية—سواء أكانت هذه التهديدات حقيقية أم مُتخيلة. وغالباً ما يحتج هذا المنطق بأنه من الضروري أن تُعلّق الحريات المدنية، وغير ذلك من مبادئ سيادة القانون، في الوقت الحالي، في ضوء التهديدات الأمنية. وتضمي الحجة أيضاً في إظهار أن تعليق الحقوق وسيادة القانون يعد أمراً لازماً، حتى يتسنى الحفاظ على إمكانية إقامتها من جديد لاحقاً، بمجرد أن يتم احتواء التهديد الأمني، أو إنهاؤه، بالكامل. ومن ناحية أخرى، تتحدى مناهج الأمن البشري ذلك المنطق من خلال ضرب المثل تلو الآخر، من التاريخ الحديث، على إطار الأمن الوطني الذي يؤدي في المدى البعيد إلى قمع قسري للحقوق، وإلى إهمال سيادة القانون، من أجل توفير الحماية التي تهدف هذه الأفعال إلى ضمانها. وقد كان هذا هو ادعاء نظام الفصل العنصري، في جنوب إفريقيا، للبيض المناصرين للأقلية، كما أنه كان الحجة التي استعان بها، بشكل خاص، اللوئات وحلفاؤهم من المدنيين، الذين برروا انقلاباتهم، وحكمهم الصارم، في مختلف دول أمريكا اللاتينية، منذ سبعينيات القرن العشرين وحتى التسعينيات من نفس القرن.

إن التحديات المتزايدة ما بين الشبكات الإجرامية عبر الوطنية، وأثار الاحترار العالمي المتمثلة في الجفاف، وانتشار الأمراض المعدية المميتة، تعلمنا أن سيادة القانون هي بالقطع ضرورية لمعالجة الأزمات التي لم يسبق لها مثيل. إن سيادة القانون هي الإطار الحاسم والمتسق، الذي تستطيع في ظله المجتمعات، وحكوماتها، أن تحصل على الفرصة المثلى لتحقيق كل من الأمن البشري والأمن الوطني. وعندما تنصب شرور هذه التحديات الجديدة على الشعوب، وتضع الحكومات تحت ضغوط معينة، يتمثل دور ثقافة سيادة القانون، ومؤسساتها، في رفع قدرة الدولة على الصمود أمام هذه التهديدات والحوادث، إذ إنها تتيح للمجتمع فرصة النهوض من جديد والعودة إلى التوازن المثالي بين العدالة والأمن، بدلاً من الاعتقاد بأن الخيار لا بد أن يكون لأحدهما على حساب الآخر. ومن شأن سيادة القانون أن تضمن للمجتمعات، وحكوماتها، إمكانية التعافي من الصدمات التي يتعرض لها النظام، بشكل أسرع، ودون ضرورة لإهمال الحقوق، أو التركيز المفرط على الأمن الوطني على طول الطريق.

المصادر

United Nations Development Program. The Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security. New York: Oxford University Press, 1994.

مشروع الأمن البشري. <http://hsrgroup.org/about-hsrp/about-us.aspx>

T. Owen, "Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition," Security Dialogue September 2004 35: 373-387.

Schnabel, Albrecht. "The Human Security Approach to Direct and Structural Violence." in SIPRI Yearbook 2008, Appendix 2C, 87-95. New York: Oxford University Press, 2008.

UNESCO. Human Security: Approaches and Challenges . Paris: UNESCO Social and Human Sciences Sector, 2008.

سيادة القانون والعدالة الانتقالية

حوار حول العدالة الانتقالية مع كولين روش، مساعدة نائب رئيس مركز الحوكمة، والقانون والمجتمع، بمعهد الولايات المتحدة للسلام*

ما هي العدالة الانتقالية وما هي أهدافها؟

لقد أصبحت العدالة الانتقالية، بشكل عام، مصطلحاً فنياً يتم استخدامه في مجالات سيادة القانون، وحقوق الإنسان، والعدالة، والأمن، وهي تعني مجموعة الآليات المتنوعة التي يتم من خلالها التصدي لانتهاكات الماضي. وتُنظر العدالة الانتقالية إلى كيفية معاناة المجتمع من النزاعات العنيفة، وتبیین حقيقة ما حدث، ولماذا حدث. وتتخطى العدالة الانتقالية الآليات القضائية، المتمثلة في محاسبة الجناة ووضعهم في السجون، أو تقديم التعويضات للضحايا. وهناك أيضاً عدد من الآليات التي تركز على العنصر النفسي والاجتماعي، إذ تنظر إلى النسيج الاجتماعي الذي مزقه النزاع—وهي تتضمن أشياء مثل الإرشاد النفسي للتعافي من الصدمات، أو النُصُب التذكارية التي يمكن للناس زيارتها، أو المتاحف المخدلة للذكرى. وعلى سبيل المثال، يوجد في أياكوتشو في بيرو متحف للذكرى، يحتوي على أشياء تتعلق بالنزاع الدموي الذي عانى منه المواطنون—كل شيء كصور الضحايا وقصصهم، وملابسهم، بالإضافة إلى تحليل تاريخي للنزاع.

ما هي العلاقة بين العدالة الانتقالية والعدالة وسيادة القانون؟

يكمن التحدي في كثير من الأحيان، عند النظر إلى التدخلات الدولية، أو إلى عمل المنظمات الدولية، في أنه غالباً ما يُنظر إلى العدالة الانتقالية باعتبارها مجموعة من الأنشطة المنعزلة عن قطاعي العدالة والأمن. فهناك معسكر أنصار سيادة القانون، ومعسكر أنصار العدالة، وهناك أيضاً معسكر أنصار الأمن، ثم أنصار العدالة الانتقالية المتفوقون في معسكرهم الخاص.

ولقد حاول أنصار العدالة الانتقالية، منذ أعوام في كوسوفو، أن يكتشفوا طريقة ما لمحاسبة الأشخاص الذين ارتكبوا انتهاكات في الماضي. وكان هناك اقتراح بإقامة محكمة لجرائم الحرب، مثل تلك التي أقيمت في لاهاي، أو إقامة محكمة محلية. ومع ذلك، فقد وقع رد فعل عنيف ضد ذلك الاقتراح، إذ تساءل الناس لماذا تُنفق أموالاً طائلة على عقد محاكمات لعدد محدود تماماً من الجناة. وماذا عن العناصر الأخرى لنظام العدالة؟ ماذا عن منع وقوع انتهاكات مستقبلية لحقوق الإنسان؟ إن النظر إلى الماضي مسألة مهمة، ولكن إذا كان الهدف أيضاً هو محاولة منع هذه الجرائم الوحشية من الوقوع مستقبلاً، فإننا سنحتاج إلى نظام قوي للعدالة والأمن يكون قادراً على أداء هذا الدور، بل وعلى التصدي أيضاً للقضايا اليومية. إن المسألة ليست تفضيل أحدهما على الآخر، بل إنها تتطلب النظر إلى النظام كوحدة واحدة، مع اتباع منهج منظم للعدالة والأمن.

ولا يمكن للعدالة الانتقالية أن تكون مجرد عملية تجميلية تتم هنا وهناك. إنها لا تتعلق بإقامة محكمة، أو بتشكيل لجنة لتقصي حقائق، أو إقامة نصب تذكاري، ثم يكون عليك في غضون عامين أن تصرح بأن المشكلة قد عولجت. إن الأمور لا تسير هكذا. لقد كنت في جواتيمالا منذ خمسة أعوام، وكان ذلك بعد مضي عشرين عاماً على النزاع العنيف الذي كان دائراً هناك. لقد تم تشكيل لجنة لتقصي الحقائق، ولكنهم حتى الآن، وبعد مرور كل هذه السنوات، مازالوا يبحثون عن كيفية محاسبة بعض الأشخاص الذين لازالوا يعملون فعلياً في الجيش. وبينما كانوا يتجادلون حول كيفية التعامل مع الماضي، كان البلد يسقط فعلياً في براثن الفوضى والنشاط الإجرامي. ومن سخريّة القدر أن المواطنين كانوا يطالبون الجيش بالتدخل لمعالجة الأمر، إلا أنه نظراً للأحداث الماضية، فقد خاف الجيش من القيام بهذه الخطوة. ونتيجة لأنهم لم يتعاملوا مع صدمة الماضي بفعالية، وهو أمر يصعب القيام به، فقد عجزوا عن إدارة الوضع الحالي.

*تشغل كولين روش منصب مساعدة نائب رئيس مركز الحوكمة والقانون والمجتمع، التابع لمعهد الولايات المتحدة للسلام. وينصب تركيز روش على العدالة الجنائية، ومبادرات إصلاح الشرطة، التي تضمنت بعثات ومشاريع في أفغانستان، وجواتيمالا، وكوسوفو، وليبيريا، ونيكاراجوا، وبيرو، ونيبال، وبورما، وليبيا، والعراق، واليمن. وقبل انضمامها إلى معهد الولايات المتحدة للسلام، عملت روش في منظمة الأمن والتعاون في البعثة الأوروبية بكوسوفو، حيث شغلت في البداية منصب رئيس قسم سيادة القانون، ثم مدير إدارة حقوق الإنسان وسيادة القانون.

هناك ميل طبيعي، لدى البيئات الخارجة لتوها من نزاع ما، نحو محاسبة الأشخاص. فقد حدث في نيبال عام 2006، بعد أن تنازل الملك عن عرشه في أعقاب ثورة شعبية، أن سادت حالة من الإحباط والغضب بين الجماهير، التي أخذت تطالب بوضع نهاية لإفلات المسؤولين الحكوميين من العقاب. وحدث نفس الشيء في اليمن عام 2011، بعد قتل المتظاهرين في شتى أنحاء البلاد، وهم الذين شاركوا في "الربيع العربي".

وقد تنبعث المطالبة بالحساب من دوافع سياسية أيضاً—وهو ما يُزعم في بعض الأحيان أنه عدالة المنتصرين. وليس من السهل علينا دائماً أن نحدد الأسلوب الأمثل لإدارة هذه التحديات السياسية، والقانونية، والإنسانية، التي تتسم بالتعقيد الشديد. وإضافة إلى ذلك، لقد ثارت تساؤلات حول قابلية آليات العدالة الانتقالية للتطبيق في البيئات التي تطبق الشريعة الإسلامية. وقد أنجز الكثير من العمل المثير للاهتمام في هذا المجال.

كيف يتسنى لنا التوفيق بين إطار سيادة القانون القائم على احترام الحقوق، وبين بعض الآليات الانتقالية غير القضائية، التي تركز على مداواة النسيج الاجتماعي وإعادة بنائه، وهو الأمر الذي لا يعني بالضرورة مقاضاة الجناة في المحاكم على انتهاكاتهم للحقوق؟

تشير هذه النقطة سؤاليين مهمين—أولهما هو كيف يتسنى لبلد ما أن يخرج من نزاعه بطريقة سلمية، من خلال التأليف بين أنصار النظام السابق، وجناته، وضحاياه؟ وكيف يمكنك القيام بذلك في حين سيقول بعض الناس إنهم لا يريدون لأي شخص ينتمي للنظام السابق أن يكون جزءاً من النظام الجديد؟ ولتنظر إلى ما حدث في العراق—ففي أثناء اندفاعهم نحو تطبيق مبدأ المحاسبة، قامت الحكومة الشيعية بإقصاء كافة البعثيين عن مناصبهم القيادية، مهما كانت بسيطة، ما ترتب عليه غياب الخبرات الضرورية، وهو ما أدى بدوره إلى نشوء حالة من عدم الاستقرار. وقد خلقت هذه العملية، دون داع، أعداء ومُفسدين من البعثيين، عملوا بقوة ضد أية عملية للسلام، أو للانتقال نحو الاستقرار.

إذاً نعم، هناك قرارات يصعب اتخاذها فيما يتعلق بمحاسبة الأشخاص بعد انتهاء النزاع. لقد قال الشعب في كوسوفو إننا نحتاج إلى مساعدة القادة المحليين (المقاتلين السابقين) في إعادة البناء وجلب الأمن. ومن ناحية أخرى، لو كان القرار الذي اتُخذ هو محاسبة هؤلاء الأشخاص على انتهاكاتهم الماضية، فلا حاجة للقول بأنهم كانوا سيمنعون عن المشاركة في إعادة بناء الدولة. إذاً فقد أُعطيت الأولوية للأمن قبل العدالة. ومع ذلك، فمع مرور السنوات، تملك الناس حالة من الإحباط، لأن هؤلاء القادة أصبحوا الآن يسيطرون على كل شيء من خلال الفساد. لقد تحققت مكاسب أمنية قصيرة الأجل، ولكنها خلقت في المدى البعيد حالة من انعدام الأمن نظراً لاستمرار غياب العدالة.

ويتشابه هذا الأمر مع قضية الحصانة. إنك لا تستطيع القول، من حيث القانون المطلق، إن منح الحصانة بخصوص الأعمال الإجرامية هو مناف للقانون الدولي، بل يمكنك القول إنه مكروه، والأمم المتحدة، على سبيل المثال، لا تدعم الحصانة. ومع ذلك، فإن كثيراً من الوسطاء قد يقول إنك لا تستطيع، بل لا ينبغي لك، أن تزيل مبدأ الحصانة من قائمة الأدوات المتاحة للطرف المفاوض حول السلام. إنك تحتاج في بعض الأحيان إلى اتخاذ قرارات صعبة—فقد تحتاج ذلك الشخص، أي الجاني المزعوم، حتى يتسنى لعملية السلام أن تمضي قدماً. وربما يكون من الضروري نفي الجناة إلى بلد آخر في الوقت الحالي، حتى يمكنك نشر الاستقرار في ربوع الدولة، وضمان حماية حقوق الإنسان. وهذا ليس معناه أنهم لن يحاسبوا على الإطلاق—فالمحاكم الدولية، على سبيل المثال، يمكنها أن تلعب دوراً في هذا الصدد.

ولكننا بحاجة إلى بذل أقصى حد من العناية عند اتخاذ مثل هذه القرارات، حتى لا تنشأ مشكلات أكبر جراء تصرفاتنا. ومن الضرورة بمكان أن ننظر إلى العدالة الانتقالية باعتبارها مجرد أداة واحدة من العديد من الأدوات التي تحقق العدالة والأمن. كما أن استخدام آليات العدالة الانتقالية يجب أن يوضع ضمن السياق الأكبر.

سيادة القانون وحقوق الإنسان

إعداد توم باركر*

لقد أصبح مفهوما سيادة القانون وتعزيز حقوق الإنسان، في العالم الحديث، مفهوميين مترابطين يدعم كل منهما الآخر، وهما يعملان جنباً إلى جنب على مساعدة المجتمعات المفتوحة على تحقيق التوازن الفعال بين المصالح الجماعية والمصالح الفردية.

إذاً من أين تتبع حقوق الإنسان؟ من الزاوية القانونية، تنص المعاهدات الموقعة من جانب مختلف الدول على حقوق الإنسان، وهي معاهدات ملزمة على قدم المساواة لكافة البلدان الأطراف في أية معاهدة أو بروتوكول معين. وإذا ما صدقت دولة ما على أية اتفاقية، فإنه يتعين عليها الامتثال لشروطها.

لقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (UDHR) في 10 ديسمبر/ كانون الأول 1948، وعلى الرغم من كونه إعلاناً وليس اتفاقية، فإنه يعبر عن عقيدة مؤسسي الأمم المتحدة بأن حقوق الإنسان هي "أساس الحرية، والعدالة، والسلام، في العالم."

وقد عُقدت اتفاقيتان أساسيتان استناداً إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، لكي تعطيا المبادئ المتضمنة فيه أثراً قانونياً، وهما: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية (ICESCR)، وقد دخل كلاهما حيز التنفيذ عام 1976. وحددت هاتان المعاهدتان حقوق الإنسان، وأبرزت المعايير التي استند إليها ما يزيد على 100 معاهدة، وإعلان، ومجموعة قواعد ومبادئ، دولية وإقليمية، حول حقوق الإنسان.

ويتشابك القانون الدولي لحقوق الإنسان أيضاً، على المستوى المحلي، مع القوانين المحلية وتشريعات الحقوق المدنية، التي يسبق الكثير منها فعلياً التطورات الدولية، في شبكة كثيفة مترابطة من عوامل الحماية. وهناك التزام على الدول بمواءمة التشريعات المحلية مع القانون الدولي، متى كان ذلك قابلاً للتطبيق، ومع ذلك، سيكون على مسؤولي الدول، قطعاً، الاسترشاد في عملياتهم اليومية بأنظمتهم القانونية الوطنية.

ومن ناحية أخرى، إذا ما نشأ تعارض بين الممارسة المحلية والممارسة القانونية الدولية لدولة ما، فإنه سيتعين على المسؤولين إدراك أن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان يمكن أن تعرضهم لمسؤولية جنائية دولية.

إن تجريم التعذيب والتمييز العنصري، والحق في المساواة أمام القانون، والمحاكمة وفق الأصول القانونية، وقرينة البراءة، والمبدأ القانوني العام الذي يفيد بعدم جواز محاكمة أي شخص على جريمة ما، إذا ما لم تكن تعتبر جريمة وقت ارتكابها، كل تلك القواعد تعتبر متضمنة في القانون الدولي العرفي، ما يعني أنها سارية على كل الدول، بغض النظر عن الانضمام إلى أية معاهدة، ومن ثم فإنه لا يجوز مخالفتها.

وهناك كثير من الحقوق الأخرى، التي يصونها القانون الدولي لحقوق الإنسان، يمكن أن يخضع لقيود معينة، إذا ما نص القانون على تلك القيود، ومتى كان ذلك لازماً لعدد من الأغراض المحددة. ولا تحقق سيادة القانون دون الوفاء بالتزاماتها، ودون أداء المواطنين واجباتهم تجاه الدولة وتجاه بني وطنهم.

*توم باركر هو أحد مستشاري فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب (CTITF)، وتتعلق استشاراته بحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب في الأمم المتحدة. وهو متخرج في كلية لندن للاقتصاد (LSE)، وجامعة ليدن في هولندا، وحاصل على درجات في فرع الحكومة والقانون الدولي العام. وقد عمل باركر لمدة ست سنوات ضابطاً بجهاز الاستخبارات العسكرية البريطاني (MI5)، ولمدة أربع سنوات محققاً في جرائم الحرب بالمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة (ICTY) في لاهاي.

وعلى سبيل المثال، يتضمن حق حرية التعبير، المنصوص عليه في المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، "مجموعة الواجبات والمسؤوليات" التي تضع قيوداً على هذا التعبير، مثل إبداء الاحترام لحقوق الآخرين وسمعتهم، وحماية الأمن الوطني، والحفاظ على النظام العام. إنه لا يحق لك الصياح بكلمة "حريق" في مسرح مكتظ بالجمهور، ومن ثم تتسبب في نشر حالة من الذعر، يمكن أن تعرض مرتادي المسرح إلى الخطر.

والقيود المسموح بها في هذا الصدد ليست واسعة النطاق أو مفتوحة، ولا يجوز للدول الأطراف أن تتصرف على نحو ما من شأنه تجريد ذلك الحق فعلياً من أي من معانيه العملية. ويقع على الدولة الطرف عبء تبرير أي قيد من هذا القبيل، حتى تثبت أن القيد ذا الصلة يتسم بالمشروعية، ويخضع لمتطلبات الضرورة، ومعيار المعقولة، وأنه يحقق غرضاً مشروعاً. وكمبدأ عام، ينبغي على الدول أن تسعى لإيجاد الحلول الأقل تقييداً لعلاج مشكلاتها، وأن تعمل على رفع ذلك القيد في أسرع وقت ممكن.

وكما هو واضح، فإن مفاهيم مثل المعقولة والضرورة تتسع لتفسيرات مختلفة. والتحدي المائل أمام المسؤولين في هذه الأحوال، هو كيفية تحقيق الهدف الذي يسعون إليه—مثل حظر خطابات الكراهية أو التحريض على العنف، أو منع نشر القلاقل—دون التأثير على الحياة العامة على نطاق واسع.

ويمكن في هذا الصدد الاسترشاد بالفقه القانوني الدولي، والمحلي، بشأن موضع رسم الخط الفاصل في هذه المسألة، ومع ذلك، يبدو أن التهديدات الأمنية تنشأ باستمرار في اتجاهات جديدة—أسلحة دمار شامل، وتفجيرات انتحارية، وإرهاب إلكتروني، وهي كلها أمور تفرض تحديات استثنائية—ومن ثم فإنه كثيراً ما تجد الدول نفسها في مواقف مواجهة مع هذه التحديات، مع محدودية شديدة في السوابق التي يمكن الاستفادة منها.

وفي هذه الأوقات، ستكون المبادئ الأساسية للدولة، وثقافتها السياسية، هي القادرة على تحديد المسار الصحيح. وفي 22 يوليو/تموز 2011، قتل يميني نرويجي متطرف، يدعى أندرياس بيهرينج برايفيج، 77 شخصاً—كثير منهم كان من الأطفال—باسم أجنده سيادة البيض الكارهة للإسلام. وقد هز هذا الحادث النرويج من الداخل.

وقد ساعد رئيس الوزراء النرويجي، ينز ستولتنبج، في وضع إطار لاستجابة بلده لهذه المأساة، عندما أعلن في حفل لتأبين الضحايا موقفه قائلاً: "إننا لن ننزل أبداً عن قيمنا. وستتمثل استجابتنا في المزيد من الديمقراطية، والمزيد من الانفتاح والإنسانية." وقد اتخذ فريق الشرطة القائم بالتحقيق مع أندرياس برايفيك هذا التصريح مبدأً إرشادياً له، في أثناء توليه القضية، وظلت النرويج هي نفس المجتمع الليبرالي المفتوح الذي كان قبل وقوع الهجمات.

إن من شأن الالتزام القوي بسيادة القانون، والحفاظ على حقوق الإنسان، أن يساعد في حماية الدولة من الوقوع في الزلات. ومن الضروري أن يؤخذ في الاعتبار أن وضع القيود كثيراً ما يقابله ثمن—تقلص حقيقي في الحرية الفردية والمجتمعية، ما قد يؤدي بدوره إلى آثار مخيفة على التفاعل الاجتماعي، والإبداع، والتجارة. إن تحقيق التوازن الصحيح هو عمل معقد—والخطأ فيه تنتج عنه عواقب وخيمة.

وأحياناً ما يتعرض مفهوم حقوق الإنسان العالمية للهجوم—يحدث ذلك عادة من جانب النخب المحلية ذات العقلية الاستبدادية—باعتبارها أمراً لا يكاد يتجاوز الإمبريالية الثقافية للعالم الغربي. ففي السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، احتج كل من ماركوس رئيس الفلبين، وسوهارتو رئيس إندونيسيا، بأن مفهوم حقوق الإنسان الفردية يتعارض مع الثقافة الآسيوية والإفريقية. أما في العقد الماضي، فقد نبذ أسامة بن لادن وأيمن الظواهري، القياديان بتنظيم القاعدة، حقوق الإنسان، على نحو مماثل، باعتبارها من صنع الغرب.

من الأهمية بمكان أن يُعترف بوجود هذا الاتجاه، ومع ذلك، فإن هناك العديد من الاعتراضات الواضحة. لقد تم التصديق على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، من جانب ما يزيد على 168 دولة حول العالم، من أفغانستان إلى زيمبابوي، ما يؤكد على تمتعه باهتمام عالمي. وإن اعتماد شتى معاهدات حقوق الإنسان الإقليمية، مثل اتفاقية البلدان الأمريكية بشأن حقوق الإنسان، والميثاق العربي لحقوق الإنسان، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وإعلان حقوق الإنسان لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، يبرز تماماً أن مفهوم حقوق الإنسان الأساسية له أيضاً جذور محلية عميقة. وعلى ذلك، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان يدين بالفضل إلى سنن العقائد الدينية العظيمة مثلما يدين به إلى التنوير الأوروبي—وهو ما أثبتته بقوة إعلان القاهرة لحقوق الإنسان.

إن المعنى العملي للعلاقة التعاضدية بين حقوق الإنسان وسيادة القانون، بالنسبة لأجهزة إنفاذ القانون والمسؤولين على أرض الواقع، هو أنه يتعين أيضاً في أي تدبير، مما يتم وضعه لتعزيز سيادة القانون ودعم الاستقرار—مثل مبادرات مكافحة الفساد، أو تدابير مكافحة الإرهاب، أو سياسات النظام العام—أن يتجسد احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولن تقدر على تحقيق سيادة القانون دون حماية حقوق الإنسان.

إن التدابير التنفيذية التي تحيد عن سيادة القانون نادراً ما تكون حوادث استثنائية—فإذا ما سُمح للمسؤولين بخرق القانون مرة واحدة، فالمرجح أنهم سوف يعاودون الكرة مرات ومرات بوتيرة متزايدة، وسوف تتقلص المبررات شيئاً فشيئاً. والتاريخ غني بالأمثلة على الحكومات التي بدأت باعتماد أساليب مستترة وغير مشروعة لمحاربة الإرهابيين ورجال العصابات، ثم انتهت بقتل المواطنين الأبرياء، ونشطاء المجتمع المدني، والنقاد الإعلاميين، والخصوم السياسيين.

وإضافة إلى ذلك، إذا ما نُبذ القانون في مجال ما—فسيكون هناك نزوع إلى نبذه في مجالات أخرى أيضاً. إن اختصار الطرق باسم الأمن غالباً ما يمهد الطريق أيضاً لفساد الشرطة، وللممارسات التجارية غير العادلة، وتزوير الانتخابات، والتدهور البيئي.

وفي أواخر التسعينيات من القرن التاسع عشر، بدأ عمال مناجم الفحم البريطانيون عادة اصطحاب طائر كناري داخل قفص، في أثناء هبوطهم إلى المنجم، ليكون مؤشراً تحذيرياً لتراكم غاز أول أكسيد الكربون. وطالما ظل الطائر حياً، فهذا يعني أن مستويات أول أكسيد الكربون في الحدود الآمنة. وإنني أميل إلى التفكير في حقوق الإنسان على أنها تعمل إلى حد كبير مثل طائر الكناري في منجم الفحم—إذا ظل الطائر معافى، فسيظل المجتمع معافى. ولكن إذا ما أصيب طائر الكناري بمرض ما، فغالباً ما سيصدق الخطر بسيادة القانون أيضاً.

الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون

إعداد ريتشيل كلاينفيلد* وديان دي جرامو*

1. مفاهيم أساسية

إن كل مفهوم من مفاهيم الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون، يتسم بكونه متعدد الأبعاد. وبرغم عدم وجود إجماع حول تعريفاتها، إلا أنه يمكن تحديد العناصر الأساسية لكل منها:

الديمقراطية ترمز إلى النظام السياسي الذي يختار في إطاره المواطنون حكومتهم من خلال انتخابات تنافسية. ويتفق العلماء بشكل عام على أن الحد الأدنى للديمقراطية الحديثة يتطلب الآتي:

1. انتخابات حرة ونزيهة؛
2. المساواة بين جميع الراشدين في حق المشاركة في الحياة السياسية، سواء كناخبين أو كمرشحين (مع استثناءات محدودة، مثل المجرمين المدانين)؛
3. حرية التعبير وتكوين الجمعيات، بالإضافة إلى حرية الصحافة، من أجل ضمان الإنصات للرؤى البديلة، وضمان تنافسية الانتخابات؛
4. امتلاك الممثلين المنتخبين سلطة حقيقية، حتى لا يتسنى للأجهزة غير المنتخبة، مثل الجيش، أو أمراء الحرب، أو البلدان الأخرى، التحكم في القرارات الحكومية.

ولكن هناك مجالين رئيسيين هما محل خلاف بين العلماء:

1 | مقدار سيطرة الناخبين:

أ. تعتقد المجموعة المرجحة لديمقراطية "الممثلين"، مثل جوزيف شومبيتر، أنه بمجرد أن ينتخب الشعب ممثليه، يستطيع هؤلاء الممثلون أن يقرروا السياسات مع الحد الأدنى من تدخل المواطنين، أو دون أي تدخل منهم على الإطلاق. وإذا لم يوافق الناخبون على تلك السياسات، يمكنهم إسقاط ممثليهم بالتصويت ضدّهم في الانتخابات التالية. وقدرة الناخبين على إسقاط الممثلين من خلال التصويت ضدّهم تمثل تدخلاً كافياً من جانب المواطنين في عملية صنع القرار. وغالباً ما يُنظر إلى المواطنين باعتبار أنهم غير ملمين بما قد ينفَعهم، أو أن أفكارهم حول هذه الأمور غير صحيحة، ما يؤدي إلى تصوير ديمقراطية الممثلين على أنها النموذج الذي يحقق أفضل النتائج فيما يتعلق بالسياسات.

ب. أما الديمقراطيون الذين يعتمدون أسلوباً أكثر مباشرة، مثل "حزب القرصنة" في أوروبا، ومعارضو استفتاءات المواطنين المباشرة، فهؤلاء يعتقدون بأن الديمقراطية ينبغي أن تستجيب لكافة المواطنين على نحو يكاد يكون كاملاً—ومن ثم فإن تلك الديمقراطية تتطلب وجود أنظمة مستمرة لإشراك المواطنين فيما بين الانتخابات. وتساعد التغييرات التقنية الحديثة في التمكين من اعتماد هذه النماذج الديمقراطية الأكثر مباشرة. وكثيراً ما تُصور الديمقراطية التمثيلية على أنها ديمقراطية نخبوية، ولا تواكب الاحتياجات الجماهيرية، أو أنها حتى مضادة للديمقراطية، وتسود هذه النظرة على وجه الخصوص بين الجيل الأصغر، الذي اعتاد على قدر أكبر من الشفافية والمشاركة من خلال وسائل التواصل الاجتماعي.

ج. تحاول "الديمقراطية التداولية" أن تجمع بين هذين النموذجين، وذلك من خلال تثقيف المواطنين، بحيث يستطيع الممثلون رؤية تفضيلات المواطنين، إذا كانوا واسعياً الاطلاع فيما يتعلق بخياراتهم وأولوياتهم.

2 | ضمان قدرة المواطنين على ممارسة حقوقهم

أ. يرى معظم العلماء أنه ينبغي للانتخابات أن تكون حرة ونزيهة قبل يوم الانتخابات بفترة كافية، حتى يتسنى للمواطنين الإحاطة بما يلزم من معلومات حول كافة المرشحين، وحتى يمارسوا حقهم في التصويت بحرية. وبناء على ذلك، فإنه لكي تجري انتخابات تنافسية، يجب أن تتوفر شروط معينة للديمقراطية، تتمثل في حرية الإعلام، وحرية الخطاب، وحرية التنظيم، والتحرر من العنف أو القسر السياسي. كما يجب أن تتسم الانتخابات بالنزاهة؛ أي عدم اقترانها بالفساد أو شراء الأصوات. ومن ثم يتطلب عقد انتخابات حرة ونزيهة درجة ما من سيادة القانون، من أجل تقليص العنف، والفساد، والسياسي.

ب. يرى المفسرون الأكثر تشدداً أن الديمقراطية تتطلب درجة كافية من التكافؤ الاقتصادي والاجتماعي، حتى يتساوى كافة المواطنين في حق التعبير عن آرائهم في الحكومة؛ وهو اعتقاد يمكن رؤيته، على سبيل المثال، في دستور ما بعد الفصل العنصري بجنوب إفريقيا، إذ يقدم هذا الدستور ضمانات للحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

* ريتشيل كلاينفيلد هي إحدى كبار الباحثين المعاونين في برنامج الديمقراطية وسيادة القانون، التابع لصندوق كارنيجي للسلم الدولي،

حيث تركز على قضايا الأمن والحكومة في البلدان الخارجة من نزاعات، والدول الهشة، والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال نحو الديمقراطية. وباعتبارها مؤسس مشروع ترومان للأمن الوطني، فقد قضت كلاينفيلد تسعة أعوام رئيساً تنفيذياً لإحدى حركات قادة الأمن الوطني، والقادة السياسيين، والعسكريين، التي تعمل على تحسين السياسات الأمنية للولايات المتحدة، وهي لا تزال رئيساً شرفياً لهذه الحركة. وقد اختيرت كلاينفيلد أيضاً من قبل وزيرة الخارجية السابقة، هيلاري كلينتون، كعضو مؤسس لمجلس سياسات الشؤون الخارجية، التابع لوزارة الخارجية الأمريكية، حيث كانت تقدم الاستشارات والتوصيات لوزارة الخارجية على أساس ربع سنوي، من عام 2011 وحتى 2014. وهي التي وضعت المؤلف المعنون تعزيز سيادة القانون في الخارج: الجيل القادم من الإصلاح [2012].

الحكومة الرشيدة أصبحت هي الطريقة الأساسية التي يناقش بها المانحون الدوليون، وغيرهم من الجهات التنموية الفاعلة، الشؤون السياسية للبلدان النامية؛ وهي هدف الكثير من برامج المساعدات، وأحياناً ما تكون شرطاً لمنح المساعدات الاقتصادية والقروض. وبينما يختلف المانحون على ما تتطلبه الحكومة الرشيدة بالضبط، فإنها تتضمن، بشكل عام، البيروقراطية الفعالة، والمساءلة، والشفافية في عملية صنع القرارات الحكومية، مع تركيز أكبر من جانب مانحين آخرين على معايير الشمول وسيادة القانون.

- يشدد صندوق النقد الدولي على الجوانب الاقتصادية للحكومة الرشيدة، ولا سيما كفاءة القطاع العام، والشفافية المالية، والمساءلة، ومكافحة الفساد.²³
- يعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي رؤية ذات صبغة سياسية أعمق، إذ يركز على الحكومة المتميزة بالقدرة، وسرعة الاستجابة، والشمول، والشفافية، مع الإشارة إلى الحكومة الرشيدة باعتبارها "حكومة ديمقراطية".²⁴
- تعتبر وزارة التنمية الدولية البريطانية أيضاً أن الحكومة المصحوبة بالقدرة، والمساءلة، وسرعة الاستجابة هي الحكومة الرشيدة، مع عدم اشتغالها على الديمقراطية.²⁵
- تعتبر مؤشرات الحكومة العالمية، التي وضعها البنك الدولي، هي أكثر مؤشرات الحكومة استخداماً. وهي تتضمن مؤشرات المشاركة والمساءلة، والاستقرار السياسي، وغياب العنف، وفعالية الحكومة، وجودة التشريعات وتطبيقها، وسيادة القانون، ومنع الفساد.

سيادة القانون لها تعريفات عديدة، ولكنها تتعلق في جوهرها بتقييد استغلال السلطة التعسفي، بحيث لا تستطيع الدول ارتكاب أفعال ضد مواطنيها مع الإفلات من العقاب، وبحيث يتعين على المواطنين أيضاً اتباع القواعد الواجبة فيما يتعلق بتعاملاتهم بعضهم مع بعض. وتنشئ سيادة القانون، كنموذج مثالي، علاقة معينة بين المجتمع والدولة، يتحقق من خلالها الآتي:

- تصبح الحكومة وكافة الأفراد ملتزمين بالقوانين المنشورة والمعلنة بشفافية؛
- يتساوى كافة المواطنين أمام القانون؛ ولا يجوز لعوامل مثل الثروة، والأصل العرقي، والفساد، أن تقوض هذه المساواة؛
- يتمتع كافة المواطنين بإمكانية الوصول إلى آليات العدالة الفعالة والتي يمكن التنبؤ بها، وبغض النظر عن مواردهم المالية؛
- تحظى حقوق المواطنين بحماية القانون وتطبيقه؛
- يحظى المواطنون بحماية القانون والنظام.

وهناك خلافات حول ما إذا كانت حقوق الإنسان جزءاً جوهرياً من سيادة القانون، وحول ماهية الحقوق التي ينبغي تضمينها. ويفضل المعتدلون "الحكم بالقانون"، حيث يتعين سن القوانين وتطبيقها بعدالة،

دون ضرورة لتضمين حقوق الإنسان في محتوى القوانين، بينما تدرج أغلبية الوكالات المانحة قائمة من الحقوق المتنازع عليها، حتى في بلدانهم. ويختلف آخرون حول ما إذا كان ينبغي تضمين القانون والنظام، أو أنه مفهوم مختلف. وأخيراً، يرى البعض أن البيروقراطية الخالية نسبياً من الفساد، تعد عنصراً ضمنياً في كل من المتطلبات المشار إليها أعلاه، وكذلك الحكومة غير الفاسدة، والمسؤولين في قطاعات القضاء، والشرطة، والمؤسسات التأديبية، بينما يفصل آخرون مفهوم البيروقراطية الكفوّة وغير الفاسدة.

2. كيف ترتبط هذه المفاهيم بعضها مع بعض؟

إن الحكومة الرشيدة لا تتطلب الديمقراطية بشكل عام

• **الحكومة الرشيدة** تتطلب المساءلة من جانب المواطنين، وفي بعض الأحيان تتطلب الشمول، وذلك على الرغم من أن معظم التعريفات تكاد لا تتطرق إلى شرط الانتخابات.

الديمقراطية يمكن أن توجد دون حكومة رشيدة

• **الديمقراطية** تتطلب المساءلة، والشمول، والمشاركة، ولكنها لا تتضمن دوماً الاستقرار السياسي وغياب العنف، أو فعالية الحكومة، أو جودة التشريعات وتطبيقها، أو البيروقراطية غير الفاسدة. ومن الممكن أن توجد ديمقراطية ضعيفة مع انتخابات حرة ونزيهة وتنافسية، مع سيادة حالة من العنف المفرط في المجتمعات، وحالة من الفساد وانعدام الكفاءة في البيروقراطية.

ومع ذلك، فإن كل من الديمقراطية والحكومة الرشيدة يتطلب بعضاً من جوانب سيادة القانون

• هناك ضرورة لتحقيق مقدار من سيادة القانون، حتى يتسنى إجماع الحكام، والسيطرة على العنف، وبحيث يمكن للانتخابات أن تكون حرة ونزيهة وغير مشوبة بفساد، وحتى يمكن حماية الحريات المدنية، وتسليم القادة للسلطة بعد خسارة الانتخابات. وتتطلب الحكومة الرشيدة مساءلة الحكومة، ومنع الفساد، ووضع نظام قانوني يمكن التنبؤ به؛ في بعض الأحيان، كما هي الحال عند استخدام مؤشرات البنك الدولي، تعتبر سيادة القانون نفسها لازمة للحكومة الرشيدة.

سيادة القانون تتطلب الحكومة الرشيدة

• تتطلب سيادة القانون نفسها بعضاً من جوانب الحكومة الرشيدة، مثل تراجع الفساد، والبيروقراطيات الفاعلة، والمساءلة، والقانون والنظام.

لكن الديمقراطية تدعم سيادة القانون وتقوضها في نفس الوقت

• تتطلب سيادة القانون طرماً معينة لإخضاع مسؤولي الحكومة للمساءلة من جانب المواطنين. وتعتبر الديمقراطية هي الطريقة الأكيدة والأكثر فعالية لترسيخ مبدأ المحاسبة، ومع ذلك فهي ليست الطريقة الوحيدة: فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي التزام الرؤساء التقليديين بالقانون العرفي، وإمكانية خلعهم من جانب مؤسسات أخرى سريعة الاستجابة للمواطنين، دوراً كذلك في ترسيخ مبدأ المساءلة.

• يمكن لديمقراطية الأغلبية أن تقوض سيادة القانون من خلال تقليص حقوق الأقليات. وفي الديمقراطيات الليبرالية القوية، كثيراً ما تعمل مؤسسات العدالة، مثل نظام المحاكم، على مقاومة مبدأ تحكم الأغلبية، من أجل ضمان حماية حقوق كافة المواطنين وإرساء مبدأ المساواة بينهم، حتى في وجه المطالبات الشعبية "بالقانون والنظام"، أو في وجه شتى أشكال الأغلبية العرقية، أو الدينية، أو ما خلا ذلك.

*ديان دي جرامو محللة بحوث غير مقيمة في برنامج كارنيجي للديمقراطية وسيادة القانون. وتتضمن تخصصاتها البحثية الدعم الدولي للديمقراطية والحكومة، واستخدام التحليل السياسي في المساعدات الإنمائية، والجانب السياسي لإصلاح الحكم. وهي حاصلة على درجة ماجستير الفلسفة في السياسة: الحكومات المقارنة، من جامعة أكسفورد، وهي الآن مرشحة لنيل درجة الدكتوراه في الفقه من كلية بيل للقانون. وقد اشتركت مع (توماس كاروثرز)، في تأليف المساعدات الإنمائية في مواجهة السياسة: ما يكاد أن يكون ثورة (كارنيجي، 2013).

3. التوترات

إن الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون، تدعم كل منها الأخرى بشكل عام. ومع ذلك فهناك بعض التوترات القائمة فيما بين هذه المفاهيم، بما في ذلك الآتي:

1 | تفضيلات الأغلبية مقابل الحقوق الفردية.

إن المبدأ الديمقراطي الذي يقضي بحكم الأغلبية يمكن أن يتعارض مع مبادئ سيادة القانون، المتمثلة في المساواة والحقوق المدنية، حسبما تمت الإشارة إليه أعلاه.

2 | المفاهيم المحلية للعدالة وحكم الأغلبية مقابل القواعد الدولية.

تتطلب الديمقراطية مساندة الحكومات لرغبات الأغلبية من شعوبها. أما الحوكمة الرشيدة فتميل إلى التقيّد بالمعايير الدولية. وقد تتعارض هذه القواعد الدولية مع القواعد المحلية، والإرادة الشعبية. وعلى سبيل المثال، تحمي سيادة القانون الملكيات الخاصة، بما في ذلك ملكيات الشركات الدولية، بينما قد تتجه الإرادة الشعبية نحو التأميم. وفي حين يعتبر تعيين الأصدقاء والأقارب في الوظائف الحكومية شكلاً من أشكال الفساد، طبقاً لمعايير الحوكمة الرشيدة، إلا أنه قد يكون عملاً مشروعاً لدى ثقافات معينة في أماكن أخرى. وقد تحظى القوانين المضادة لحقوق الأقليات، مثل القيود المفروضة على حقوق المثليين، بقبول شعبي على المستوى المحلي، بينما هي تتعارض مع قواعد الحوكمة الرشيدة.

3 | تنظم القوانين العرفية والدينية تصرفات الأشخاص، حتى ولو لم يتم إقرارها من جانب الدولة.

ومن شأن هذه النظم القانونية العرفية أنها تستطيع وضع حد صارم للسلطة الحكومية التعسفية. ولكنها من ناحية أخرى يمكن أن تمثل أيضاً عقبات غير ديمقراطية أمام الحكومات المنتخبة، مثلما يحدث عندما تعلن المحاكم الدينية أن القوانين التي أصدرها القادة المنتخبون يشوبها التجديف. ومن شأن القانون العرفي أيضاً أنه يمكن أن يعوق المساواة في المعاملة بين المواطنين، مثل المرأة، والأقليات الدينية، والطوائف الدنيا، إلخ. على نحو يقوض سيادة القانون. وعادة ما يوصف هذا التوتر القائم بين التقاليد المحلية من ناحية، وبين القواعد الديمقراطية وقواعد سيادة القانون من ناحية أخرى، باسم العرف الديمقراطي، أو عرف سيادة القانون، "الغربي"، المفروض على المحليين. وهو في الواقع غالباً ما يكون توتراً بين رؤى محلية مختلفة، تميل أكثر نحو حكم الأغلبية، وحقوق الأقلية، والقيم التقليدية.

4 | الحكومة القادرة مقابل الحكومة المحدودة.

هناك توتر جوهري بين الدولة الفعالة والدولة المحدودة. وعلى سبيل المثال، تعجز قوات الشرطة الضعيفة عن حماية المواطنين من اعتداء بعضهم على بعض، أو من اعتداء الدولة عليهم. ومن ناحية أخرى، من الممكن أن تصبح قوات الشرطة "القوية"، التي تمتلك موارد كبيرة، وتدريب عال، وأسلحة فتاكة، مصدر تهديد للمواطنين، إذا لم تقيدها المساءلة السياسية. وتعتبر كل من الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون وسيلة لمساعدة الحكومة على المحافظة على توازن دقيق بين القدرة والقيود.

4. التقدم إلى الأمام

كيف يتسنى لأنصار الديمقراطية، وأو الحوكمة الرشيدة، وأو سيادة القانون، تعزيز هذه المفاهيم مع تحقيق التوازن بين هذه التوترات؟

• تشجيع جماعة المواطنين على النشاط الفعال الذي يشعرون من خلاله بالمسؤولية تجاه الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون.

إن الحكومة الديمقراطية التي تحترم القانون، وتتعهد بسيادة القانون، لا تنشأ من تلقاء نفسها، بل إنها تحتاج إلى مواطنين نشطين في دعم هذه المبادئ. وقد وصف عمدة باليرمو، بإيطاليا، الدولة والمجتمع بأنهما عجلتان لعربة واحدة: أي ينبغي أن تدورا معاً حتى تتقدم العربة إلى الأمام. إذاً يجب على المجتمع أن يتحمل مسؤولية رفع حكومته إلى هذه المثل العليا، ويجب أن يساعد من خلال خلق ثقافة داعمة لسيادة القانون، والحوكمة الرشيدة، والديمقراطية، فالحكومة وحدها لا تستطيع إيجاد هذه الأشياء.

• الإقرار بأن عملية الإصلاح لا تسير على خط مستقيم، وأنها تتطلب المشاركة المستمرة من جانب المواطنين.

لقد استغرق إنشاء هذه الأنظمة مئات السنين، في البلدان التي تحظى بتصنيفات عالية وفقاً لمؤشرات الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون. وهي لا تتقدم على خط مستقيم: تميل البلدان، تاريخياً، إلى التقدم بالاستناد إلى تدبير واحد أو أكثر، ثم تنشأ ردة فعل عكسية، وتأخذ هذه البلدان خطوة إلى الوراء، ثم تعاود التقدم إلى الأمام من جديد. وكثيراً ما تتقدم البلدان في مجال واحد دون المجالات الأخرى. كما أن البلدان تتقدم أيضاً للأسباب "الخاطئة". وعلى سبيل المثال، فقد احتكر الحكام الأوروبيون، في العصور الوسطى، ممارسة العنف، وجرّدوا أمراءهم من أسلحتهم حتى تزداد قوتهم (أي قوة الحكام)، ثم وفروا تدريجياً مزيداً من الحماية لشعوبهم، حتى يزداد حجم الاقتصاد، ويتسنى فرض المزيد من الضرائب. وقد عملوا على تقليص الفساد حتى يمكن استخدام المزيد من هذا الدخل الضريبي من قِبل الدولة المركزية. إن الإصلاحات تتطلب دافعاً سياسياً، ولا تتقدم إلى الأمام جنباً إلى جنب، كما أنها لا تجرى دائماً للصالح العام. ومن ثم فإن تعزيز الحوكمة الرشيدة، والديمقراطية، وسيادة القانون، يتطلب جماعة مواطنين فعالة وغير متوازية عن مواصلة المعركة. وهذه المسألة ليس لها نهاية على الإطلاق، حتى في البلدان الأكثر نمواً.

• تعزيز الترابط بين الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون.

قد يقدّر بعض المواطنين والحكام بعضاً من هذه المفاهيم أكثر من غيره. وعلى سبيل المثال، قد يعارض الديكتاتوريون الديمقراطية، ولكنهم في ذات الوقت يرغبون في بعض عناصر سيادة القانون حتى يُحكّموا سيطرتهم على العنف والفساد في دولهم. وبالتالي فعليك أن تُدعم حقيقة أن هذه الأهداف يدعم بعضها بعضاً، وذلك من خلال العمل على أحد العناصر، متى ما توفر منفذٌ له، واستخدام هذا العنصر كأساس للمطالبة بالثلاثة كلهم.

• من ناحية أخرى، لا تسمح بفقدان العناصر الأخرى.

إن كل من هذه المصطلحات هو مصطلح متعدد الأبعاد. ونظراً لأنها يمكن أن تتقدم لأسباب خاطئة، فإنه من الخطورة بمكان أن يقتصر التركيز على جوانب محدودة من كل منها. وعلى سبيل المثال، فإن الدولة التي تعمل على تحسين القانون والنظام في ربوعها، مع تقليص حقوق الإنسان، وزيادة قابلية الحكومة للإفلات من العقاب، لا تتقدم نحو مستوى أعلى من الحوكمة وسيادة القانون. وقد يقدّر المواطنون ما يجري من تحسينات، ومع ذلك فإنه يتعين عليهم أيضاً مواصلة الضغط على تلك الحكومات لتعزيز كافة جوانب هذه المفاهيم، حتى يمكن الحد من احتمالات تردّي الأوضاع.

• الاستمرار في تركيز الإصلاح على السلطة، وليس على الجوانب التقنية للتغيير.

من السهل تحميل البيروقراطيات غير الفعالة مسؤولية ضعف المهارات التقنية، أو الاعتقاد بأن التحديات الماثلة أمام القانون والنظام تتطلب تزويد الدولة بمزيد من المعدات الفتاكة. ومن ناحية أخرى، فإنه غالباً ما تنشأ تحديات أمام القانون والنظام بسبب نظرة الشعب لدولتهم ككيان غير مشروع. وربما تكون البيروقراطيات ضعيفة لأنها تقوم على المحسوبية وليس الكفاءة. وتعد الديمقراطية، وسيادة القانون، والحوكمة الرشيدة، كلها أدوات لتحديد من سيتقلد زمام السلطة، وما هو حجم السلطة الذي سيقبض عليه، وكيف سيتم تخصيص الموارد—وهذه العناصر هي في جوهرها عناصر سياسية. وإذا كانت الجهود الإصلاحية غير سياسية أو تكنوقراطية، فالغالب أنها لن تتمكن من التصدي للتحديات الرئيسية الماثلة أمام سيادة القانون.

• التركيز على النتائج المرجوة، وليس على الأساليب المؤسسية.

تتطوي سيادة القانون، والديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، على بعض الغايات المشتركة، بما في ذلك المساواة، والمساءلة، والمشاركة، والحوكمة الفعالة. ولن يجدي إصدار القوانين أو تغيير المؤسسات ما لم يخدم كلاهما هذه الغايات: فهما ليسا غايتين في حد ذاتهما. والانتخابات مهمة لأنها تمكن الشعب من اختيار حكومته، ومن مساءلة قاداته: لكنها لن تكون مجدية إذا ما حُرِم المرشحون المعارضون من حقهم في الترشح. والمحاكم الحديثة الفعالة مهمة لسيادة القانون إذا ما حققت العدالة: لكنها يمكن أن تقوض سيادة القانون، إذا ما مُنحت تسهيلات المحاكم الحديثة لقضاة فاسدين. ينبغي أن تظل الإصلاحات متمحورة حول الغايات، وتذكر أن الوسائل ليست سوى طريقة واحدة لتحقيق الغايات المنشودة.

• تركيز الإصلاحات على مجالات التوافق الاجتماعي.

من الجائز أن يحدث تعارض بين بعض جوانب الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون، وبين الثقافة المحلية—مثل المساواة بين جميع الأفراد، والعقائد، إلخ. أمام القانون. وعليك بالعمل نحو تحقيق هذه المرامي—ولكن لا تبدأ بها، بل ابدأ بجوانب تقوية الأنظمة التي تحظى بتأييد شعبي واسع النطاق. ويستحيل أن يتسنى تعزيز أي من هذه المفاهيم إذا ما شعر أغلبية المواطنين في الدولة بكرهية نحوها، أو بأنها أفكار مستوردة، أو خادمة لأجندات أجنبية.

المصادر

يسعى مشروع أشكال الديمقراطية، <https://v-dem.net/>، إلى تقديم استعراض شامل للمدلولات المختلفة للديمقراطية، ويميز بين سبعة أشكال للديمقراطية: الانتخابية، والليبرالية، والأغلبية، والتوافقية، والتشاركية، والتداولية، والقائمة على المساواة.

مؤشرات الحوكمة العالمية، www.govindicators.org.

David Collier and Steven Levitsky, "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research," *World Politics*, vol. 49, no. 3 (1997): 430-451; and Philippe Schmitter and Terry Lynn Karl. "What Democracy Is... And Is Not." 1991.

Robert Dahl. *Polyarchy: Participation and Opposition*. 1971.

Rachel Kleinfeld, *Advancing the Rule of Law Abroad: Next Generation Reform* (Washington D.C.: Carnegie Endowment, 2012).

Philippe Schmitter and Terry Lynn Karl, "What Democracy Is ... And Is Not," *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 3, Summer 1991.

Joseph Schumpeter. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 1947.

الحواشي

International Monetary Fund (IMF), *Good Governance: The IMF's Role* (Washington, DC: IMF, 1997); and IMF, "The IMF and .23 Good Governance," factsheet (Washington, DC: IMF, March 2014).

24. هيلين كلارك، مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ملاحظات في مؤتمر الأمم المتحدة الرابع حول البلدان الأقل نمواً، والمناقشة المواضيعية التفاعلية الرفيعة المستوى، والحوكمة الرشيدة على كافة المستويات، إسطنبول، 11 مايو/أيار، 2011.

25. United Kingdom, Department for International Development (DFID), "Governance Portfolio Review Summary: Summary .25 Review of DFID's Governance Portfolio, 2004–2009" (DFID, London, July 2011).

السلطة، والسياسة، وسيادة القانون

إعداد ريتشيل كلاينفيلد* وديان دي جرامو*

العلاقة بين السلطة، والسياسة، وسيادة القانون

السلطة هي القدرة على التأثير في تصرفات الآخرين، من أجل تحقيق هدف خاص بجهة معينة أو شخص معين. ويمكن أن تعتمد على وسائل متعددة، بما في ذلك الموارد الاقتصادية، والعنف، ونقل أفكار معينة، والسيطرة السياسية. ويمكن أن تأتي السلطة من مصادر رسمية وغير رسمية: على سبيل المثال، يمارس أمراء الحرب سلطتهم من خلال العنف، والأوليغاركي (العضو في حكومة القلة) يمارس سلطته من خلال الثروة الاقتصادية، والقائد الديني من خلال سمعته وشرعيته. ولا يحتاج هؤلاء الفاعلون إلى شغل مناصب سياسية رسمية حتى يتمتعوا بالسلطة. أما في النظم الديمقراطية، فالأصوات هي التي تمنح السلطة: يمكن للمواطنين العاديين أن يمارسوا السلطة من خلال تكتلهم معاً في أعداد كبيرة، لدعم المرشحين الذين يشاركونهم معتقداتهم، أو لرفض التصويت للأشخاص أو الأحزاب السياسية التي لا تشاركهم تفضيلاتهم المتعلقة بالسياسات.

السياسة هي عملية صنع القرارات المتعلقة بالقواعد الحاكمة للمجتمع، ولاستغلال الموارد العامة فيه. ونظراً لما تحتله هذه الخيارات من أهمية شديدة بالنسبة لحياة الأفراد وسبل معيشتهم، فإن الشعوب تستخدم أشكالاً متعددة للسلطة للتأثير في القرارات السياسية—بما في ذلك، في بعض الحالات، استخدام العنف. ومن ثم فإنه لا ينبغي النظر إطلاقاً إلى القواعد الحاكمة للمجتمع ولتوزيع موارده على أنها قواعد تقنية بحتة.

سيادة القانون هي في جوهرها نظام لتقييد السلطة بهدف الحد من تعسف أصحاب السلطة وإفلاتهم من العقاب، ويشمل أصحاب السلطة قادة الحكومات، والشبكات الإجرامية المنظمة، والقادة الدينيين، وأمراء الحرب، والنخب الاقتصادية. وفي نفس الوقت، تؤدي سيادة القانون أيضاً إلى ترسيخ الحقوق بما في ذلك حق الرجوع، حتى يتسنى للأقل سلطة الوقوف على قدم المساواة مع أصحاب السلطة في مطالبهم بالعدالة، حتى ضد حكومتهم والأشخاص المؤثرين في الدولة. وسيادة القانون هي نقيض "سيادة الإنسان"، حيث يستطيع ذوو السلطة أن يتصرفوا طبقاً لأهوائهم دون قيود على تصرفاتهم، بينما لا يمتلك الأقل سلطة سوى وسائل محدودة، أو لا يمتلكون أية وسائل على الإطلاق، للمطالبة بالعدالة. وبناء على ذلك، فإن التدخلات الرامية لتحسين سيادة القانون تتسم بأنها ذات طابع سياسي: فهي تؤثر في تحديد من سيحصل على الموارد المجتمعية، وتحديد القواعد الحاكمة للعلاقات بين أصحاب السلطة والأقل سلطة.

تحسين سيادة القانون: التصدي للسلطة والسياسة

تتسم التدخلات الرامية لتحسين سيادة القانون بأنها ذات طابع سياسي: فهي تؤثر في تحديد من سيحصل على الموارد المجتمعية، وتحديد القواعد الحاكمة للعلاقات بين أصحاب السلطة والأقل سلطة. ومن شأن ذلك أن يوجد رابحين وخاسرين بمجازفات عالية، لأنه في حالة تحسن سيادة القانون، لن يستطيع أمراء الحرب الاستيلاء على الأراضي مع الإفلات من العقاب، ولن يقدر المسؤولون الحكوميون على ابتزاز أصحاب الأعمال للحصول منهم على رشاي، ولن تتوقع النخب الاقتصادية من الجهات التشريعية إصدار قوانين تصب في مصلحة أعمالها، مقابل دعم الحملات الانتخابية. وحيث إن تحسينات

سيادة القانون تهدد مصالح أصحاب السلطة، فإنه كثيراً ما يترتب عليها مقاومة شديدة للإصلاح. وعادة ما يكون الراحون من سيادة القانون هم الأقل سلطة، الذين قد تواجههم صعوبة في التكتل معاً لدعم التحول نحو سيادة القانون. ومن ثم فإن بناء تحالفات بين المستفيدين من الإصلاحات يمكن أن يساعد في عملية التحول نحو سيادة القانون، ولا سيما إذا تسنى احتواء هذه التحالفات على أشخاص أكثر قوة ممن سينتفعون أيضاً من سيادة القانون.

تتعامل مناهج الجيل الأول لتحسين سيادة القانون مع التحول باعتباره عملية تقنية، وليست سياسية. والفكرة الكامنة وراء هذه المناهج هي أن سيادة القانون تكون ضعيفة بسبب عدم توفر الموارد والتجهيزات الكافية للأنظمة القانونية، وبسبب افتقار العاملين فيها إلى التدريبات والمعرفة المناسبة. واستناداً إلى هذا المنطق، تقوم الجهات المانحة، الدولية والثنائية على حد سواء، بإنشاء مباني المحاكم، والشرطة، والسجون؛ كما توفر الحواسيب، وبرمجيات إدارة الدعاوى، للمحاكم؛ وتوفر سيارات الشرطة وأزياءها الموحدة؛ وتطبع المراجع القانونية، إلى آخر هذه الأمور. وتسعى برامج الجيل الأول إلى محاكاة مؤسسات العالم الغربي، بافتراض أنه إذا ما توفرت لدى أي بلد نفس المؤسسات، فإن تلك المؤسسات سوف تمارس نفس الدور الرقابي على السلطة. ومع ذلك، فإنه يحدث في أحيان كثيرة جداً أن تكون التغييرات المؤسسية نوع من التحايل من جانب ذوي السلطة لتحقيق مقاصدهم المتعلقة بحفاظهم بمزاياهم. وعلى سبيل المثال، قد يحصل القضاة على مراجع قانونية وحواسيب وبرمجيات—ومع ذلك يظلوا مجبورين على الحكم في القضايا بناء على مكالمات هاتفية من السياسيين الأقوياء. وقد تمتلك الشرطة السيارات اللازمة للانطلاق نحو مسرح الجريمة—ولكنها تُمنع من اعتقال مجرمين معينين لأنهم دفعوا للرتب الأعلى في الإدارة.

أما جهود الجيل الثاني، فيما يتعلق بالتحول نحو سيادة القانون، فتري أن مؤسسات سيادة القانون كثيراً ما تبدو "ضعيفة"، لأنها لا تستغل فعلياً لخدمة المجتمع، بل لخدمة مصالح ذوي السلطة، فالقادة يستخدمون قوات الشرطة للتحرش بالأعداء وحماية نظامهم، بدلاً من تركيز تدريبات هذه القوات ومواردها على حماية المواطنين. وقد يتم التلاعب بالمحاكم حتى لا يواجه أصدقاء ذوي السلطة أية عقوبة على الفساد أو الجرائم الأخرى، بينما يتم حبس المعارضين في السجون بسبب جرائم مماثلة. وقد لا ينصب عمل الهيئات التنظيمية التابعة للحكومة على حماية المواطنين على قدم المساواة، بل على معاقبة الأعداء ومطاردتهم عن طريق عمليات التفتيش، والعقوبات، والغرامات. وبناء على ما سبق، فإن تحسين المؤسسات لا يتطلب فقط إجراء تغييرات تقنية، بل تغييرات في علاقات السلطة والثقافات المؤسسية، حتى تصبح هذه المؤسسات خادمة للمجتمع، وليس فقط لأصحاب السلطة.

لقد أدى هذا الإدراك إلى نشأة نظرية مختلفة بخصوص كيفية إحداث التغيير:

- لا يكفي تقديم إثباتات لذوي السلطة بشأن أهمية تعزيز سيادة القانون للنمو الاقتصادي العام، والديمقراطية، أو أية مصلحة أخرى مشتركة ذات قيمة. والقليل من النخب الحاكمة هو الذي يتنازل، من أجل مصلحة الآخرين فقط، عن سلطته التي تحقق له، ولأسرته وأصدقائه، منافع معينة.
- يستخدم بعض القادة، من ذوي السلطة، إصلاحات معينة في سيادة القانون لخدمة مصالحهم الخاصة. فقد يُجبر أحد القادة الحكوميين، على سبيل المثال، الموظفين الأدنى منه مرتبة للتوقف عن أخذ الرشاوي، حتى يعظم قدرته على تقديم الخدمات القائمة على المحاباة. وقد يؤدي ذلك إلى الحد من العنف أو الفساد الصغير في الأجل القصير، ولكنه لا يحسن سيادة القانون إذا ما ظل الناس مأثورين ومعتدلين على المعاملات غير الرسمية من ذوي السلطة. إن التحول يتطلب تقييد السلطة الرسمية وغير الرسمية لأصحاب السلطة.

• وبناء على ما سبق، إذا ما لم تتصدى الإصلاحات لهياكل السلطة الحالية، فالغالب أنها لن تُفضي إلى تحول نحو سيادة القانون، بل إن إتاحة المزيد من الموارد لمؤسسات الدولة، مثل المحاكم والشرطة، يمكن، في واقع الأمر، أن يؤدي إلى آثار عكسية—أي الزيادة الفعلية في قدرة الدولة على إساءة معاملة المواطنين. ويتطلب التحول، بدلاً من ذلك، أن يعمل أنصار سيادة القانون على حشد ما يكفي من القوة لإحداث تغيير في الأوضاع السياسية.

الإرادة السياسية

استناداً إلى هذا المنطق، لا تفترض مناهجُ الجيل الثاني لبناء سيادة القانون "الإرادة السياسية" أو النوايا الحسنة من جانب القادة، بل إن المعنيين بإصلاح سيادة القانون، من داخل الحكومة وخارجها، يواجهون، بشكل عام، ثلاثة أنواع مختلفة من الأوضاع:

1 | معارضة القادة السياسيين، من ذوي السلطة، تحسين سيادة القانون، فهم يُسكتون المعارضة الشعبية بينما يقصون المسؤولين الحكوميين المناصرين للتغيير، أو يمنعونهم من لعب أي دور في هذا الصدد. إن إحداث تحول نحو سيادة القانون يتطلب تصحيح الدوافع السياسية لهؤلاء القادة بشكل جذري، حتى يضطروا إلى إجراء الإصلاحات اللازمة لسيادة القانون، أو يتم استبدالهم بسياسيين أكثر تأييداً لسيادة القانون.

2 | رغبة بعض المسؤولين الحكوميين في تحسين جوانب معينة لسيادة القانون، ولكنهم من ناحية أخرى يواجهون "دولة عميقة" يمكن أن تعارض هذا التحسين، ونخب اقتصادية يحتاجونها إلى جانبهم، بالإضافة إلى المصالح الأخرى لذوي النفوذ، الذين يرغبون في الإبقاء على مزاياهم الخاصة. وينبغي لكي يتحقق التحول نحو سيادة القانون، أن يعمل المسؤولون الحكوميون، ذوو التفكير الإصلاحي، داخل الحكومة، وكذا مع مواطني الدولة، من أجل حشد ضغط سياسي نحو التغيير، ومن ثم يمكنهم كسب المزيد من القوة إلى جانبهم مع تحجيم خصومهم.

3 | رغبة صفة القادة السياسيين في التحول نحو سيادة القانون، بينما يشاركونهم المسؤولون الحكوميون، في قطاعات الإدارة المختلفة، معتقداتهم، واستناد قوتهم إلى تكليف شعبي بإحداث التغيير، ما يتيح لهم إصدار القوانين من خلال السلطة التشريعية. وفي هذه الحالات النادرة، تصبح بعض جوانب إصلاح سيادة القانون إجراءات تقنية. ومع ذلك، يمكن أن تؤدي السلطة المفرطة في نهاية المطاف إلى إفساد حتى أقوى المصلحين. وإضافة إلى ذلك، من الممكن أيضاً أن يحل تدريجياً سياسيون أقل توجهاً نحو الإصلاح، محل القادة المناصرين للإصلاح. ومن ثم فإنه يتعين على المسؤولين الحكوميين، والمنظمات الاجتماعية، التحوط في فرض القيود على سلطة الحكومة، حتى لو كانت هذه السلطات تخدم إصلاحات سيادة القانون في الأجل القريب.

وبمجرد أن يكون هناك ضغطاً سياسياً نحو الإصلاح، ينبغي على البلدان أن تنشئ هياكل معينة لتقييد السلطة، لأن التخلص من النظام القديم لا يضمن أن الجديد سوف يكون أفضل. وبدلاً من ذلك، يتعين على البلدان أن تشرع في وضع ضوابط رقابية على السلطة، بحيث تكون هذه الضوابط "أفقية"—أي عبر الأجهزة الحكومية—و"رأسية"—أي من المجتمع ذاته. وتتضمن هذه الضوابط الرقابية زيادة "الجدوروقراطية" (النظام الذي يعتمد تقدمه على المقدرة والعطاء الفردي) في المجتمع المدني، ومؤسسات العدالة، والشرطة، والمؤسسات القانونية الأخرى، وتتضمن الجهود الرامية إلى بناء الوضع القانوني للمحاكم وترسيخ استقلالها، بالإضافة إلى القوانين، والتدريب الذي يمكن حرية الإعلام واستقلاله. وأحياناً ما تبدو عملية "بناء المؤسسات" هذه عملية تكنوقراطية، لأن تعزيز الوضع القانوني والاحترافية لشتى عناصر الحكومة، يمكن أن يتضمن التدريب، والمعدات، والأزياء الموحدة، والمباني، وهي أشياء تبعث في هذه العناصر الشعور بالاحترافية والاستقلالية. ومع ذلك، تعد هذه المرحلة أيضاً ذات طابع

سياسي، فالغالب في كل مرحلة أن تنشأ مقاومة من قبل المهديين بالخسارة نتيجة الموازنة الحقيقية بين السلطات. ويرغم وجود حاجة إلى الخبرات لتوجيه الأعمال الإصلاحية، إلا أن الضغط السياسي للبقاء على المسار الصحيح ينبغي أن يستمر. وتحتاج الأطراف غير الحكومية، التي تمارس ضغطاً لإحداث تحول نحو سيادة القانون، إلى مؤيدين من داخل الحكومة، ممن يتمتعون بالقدرة السياسية والمهارة المؤسسية، لإحداث التغييرات المنشودة.

فرص التحول السياسي وتحدياته

كثيراً ما يُنظر إلى فترات التحول السياسي باعتبارها لحظات تحمل في طياتها فرصاً. وإذا ما حصلت مجموعة جديدة من الفاعلين على السلطة، فقد تنشأ حالة من عدم التيقن بشأن هوية من سيتقلد السلطة في المستقبل. وغالباً ما يتجه السياسيون إلى دعم الضوابط الرقابية على سلطات الدولة، إذا ما رأوا أنهم قد يقفون موقف المعارضة يوماً ما فيجعلون لحظة التحول وقتاً مناسباً لتضمين الضوابط الرقابية على سلطة الحكومة في المؤسسات، والقوانين، والدساتير.

ومن ناحية أخرى، تمثل التحولات أيضاً مرحلة زمنية خطيرة. فهي غالباً ما تتضمن تغييرات على مستوى القمة دون إحداث تغيير في هياكل السلطة على المستوى القاعدي. وكثيراً ما تظل النخب الاقتصادية، والعسكرية، والسياسية، في مكانها، بدرجة كبيرة، كما يكون لديها نزوع لمقاومة التغيير. وقد تستمر مؤسسات "الدولة العميقة"، الأمنية والقضائية. وربما تعمل هذه القوى في الحال على تحصين سلطاتها، بينما لا يزال القادة الجدد في مستهل الطريق.

وفي نفس الوقت، قد لا يلتزم القادة الجدد بسيادة القانون، بل إنهم ربما يعتقدون أن بإمكانهم الاستفادة من ضعف سيادة القانون، واعتماد نفس الممارسات الفاسدة أو الاستبدادية كما كان يفعل النظام السابق. وربما يتشدقون بسيادة القانون لكسب الدعم، بل إنهم حتى قد يصدرن قوانين لا ينوون التقيد بها، بينما يعملون على ترسيخ سلطاتهم والتخلص من الضوابط الرقابية التي تخضع لها هذه السلطات.

ومن الأمور الشائعة على هذا الغرار، أن يرغب القادة الجدد في إحداث تحول سياسي في بلدانهم وقد يرون أنهم بحاجة إلى سلطات لا تخضع للرقابة، في أثناء محاولتهم تنظيف المنزل. وكثير من القادة الثوريين يبدأ على هذا النحو، ويساعدهم في ذلك الأتباع السياسيون، الذين يدعمون أهدافهم ويلقون لهم الحبل على الغارب إلى أن يبدأ النظام في تحويل سلطاته الاستبدادية ضد مجموعات أكبر وأكبر من المواطنين.

ويمكن لهذه الديناميات أن تحدث على نحو متزامن. إذاً فالتحولات هي لحظات حافلة بالمشاعر، حيث تكون التوقعات عالية، ثم غالباً ما تتحطم هذه التوقعات على صخرة الواقع.

التحول نحو سيادة القانون

ينبغي لأنصار التحول نحو سيادة القانون أن يعملوا على تكييف استراتيجيتهم مع هياكل السلطة، والمؤسسات السياسية الفريدة لبلدانهم، أي يجب على المصلحين بشكل عام القيام بالآتي:

1 | معرفة من هو الراجح ومن هو الخاسر من الإصلاحات المختلفة المتعلقة بسيادة القانون، وما مقدار السلطة التي في أيديهم. تحديد طريقة إنشاء التحالفات مع مختلف الفصائل، لإضفاء القوة على الراغبين في تحقيق إصلاح معين. فعلى سبيل المثال، إذا أدى العنف الشديد إلى تراجع النشاط

السياسي، يمكن لشركات السياحة أن تساهم بالأموال والثقيل السياسي في جهود مكافحة الفساد. وأحياناً ما يطلق على هذا النوع من التحليل اسم "تحليل أصحاب المصالح".

2 | إقامة ائتلاف للإصلاح، بحيث يعمل المسؤولون الحكوميون ربيعو المستوى، والموظفون الحكوميون من المستوى المتوسط، وأفراد المجتمع، جميعهم معاً. تعتمد أغلب الحركات الفعالة إلى تكوين تحالفات في مجموعات متعددة، سواء داخل الحكومة أم خارجها. وعلى سبيل المثال، حدث في نيويورك بالقرب من بداية القرن الجديد، أن انكسرت "الآلة السياسية" التي كانت تتحكم في المدينة، عندما احتشدت الكنائس مع قادة الأعمال، وأفراد الطبقة الوسطى، ليقوموا معاً بانتخاب القادة السياسيين الذي يريدون مكافحة الفساد، وواصلوا ممارسة الضغط لضمان تعيين الأشخاص ذوي التفكير الإصلاحية في المناصب الحكومية الكبيرة. وغالباً ما تتخذ الحركات الواسعة النطاق، ذات القاعدة الشعبية، أساساً لها في المنظمات الدينية، والفرق المعنية بحشد الدعم. وقد تكون هذه الحركات شريكاً للمنظمات غير الحكومية المعنية بمكافحة الفساد أو بقطاع العدالة، وذلك لإضافة الخبرة إلى الثقل السياسي. ومع ذلك، فإن كافة الحركات القائمة على دعم المجتمع تحتاج إلى شركاء يعملون في الحكومة، لكي يساعدها بفعالية في تحفيز عملية الإصلاح. وفي نفس الوقت، يحتاج المصلحون من داخل الحكومة إلى أطراف خارجية للإفادة من رؤيتهم، ومعلوماتهم، ومن أجل المحافظة على استمرار الضغط.

3 | إجراء الإصلاحات التي تضيي الطابع المؤسسي على الضوابط الرقابية المفروضة على السلطة. على سبيل المثال، بينما يعتمد قادة المعارضة، في كثير من الأحيان، على حملات مكافحة الفساد لنيل السلطة، إلا أن ذلك غالباً ما يكون مجرد بلاغة سياسية مستخدمة لاعتقال الخصوم السياسيين، ولا يفضي إلى تغيير حقيقي في السياسات. وبدلاً من ذلك قد يدفع المصلحون النبهاء في الحكومة، الذين يعملون مع حلفاء من داخل المجتمع، السياسيين الذين ينادون "بمكافحة الفساد" إلى الالتزام بمحاربة التهرب الضريبي. ومن شأن هذا الأمر أن يضيي طابعاً مؤسسياً على قاعدة عامة إذا ما طبق بنزاهة. وهو أيضاً يمنح الحكومة دخلاً ضريبياً، فيتسنى للمسؤولين إقامة مشاريع تنموية من شأنها زيادة فرصهم الانتخابية، ومن ثم فقد يجلب أشخاصاً، غير معنيين بسيادة القانون في حد ذاتها، إلى جانب المصلحين.

4 | ترسيخ الشعور بالاعتزاز والاحترافية، حيث يعمل هذا الشعور ضد إضفاء الطابع السياسي على مؤسسات سيادة القانون. عندما ينشأ لدى المحاكم، والشرطة، وغيرها من مؤسسات العدالة الأخرى، شعور مستقل بالواجب، وعندما تقاوم هذه الأجهزة خضوعها للاستغلال من أجل أغراض سياسية، فإنه يصبح من العسير على القادة السياسيين أن يحتفظوا بقدرتهم على الإفلات من العقاب. وبالتالي فإن غرس الشعور بالاعتزاز، والوضع القانوني، والهوية المهنية، داخل هذه المؤسسات، يساعدها على التحلي بالشجاعة والرغبة في محاربة محاولات إضفاء الطابع السياسي عليها. ويمكن إيجاد بعض مشاعر الاحترافية والاعتزاز من خلال توفير مستوى أعلى من الأبنية، والأزياء الموحدة، والتدريبات، التي تؤكد على الثقافة القوية لهذه المؤسسات: وهي أشياء لا تتوفر إلا من خلال المانحين، ورغم تكاليفها الباهظة. ومن ناحية أخرى، لن يتسنى لهذه المظاهر الخارجية للاعترافية أن تغرس شعوراً حقيقياً بالاعتزاز، إذا ما كانت المؤسسة ذاتها غير قائمة على اختيار الأشخاص الأكثر جدارة. إن العنصر الأكثر أهمية للحفاظ على احترافية طويلة الأجل، يكمن في تبني عمل سياسي معين، وغير مكلف، يتمثل في إنشاء أنظمة "جديروقرافية" (حيث يعتمد التقدم على المقدرة والعطاء الفردي) للتعيين، والفصل، والترقي، وتحفيز الأداء.

5 | البحث عن نوافذ الفرص. إن الناس نادراً ما تهتاج مشاعرهم حول مفهوم تجريدي مثل "سيادة القانون"، بل إن ما يشعل حماسهم هو الأمثلة الشائعة، إلى حد كبير، على الفساد، أو أعمال العنف

الصادمة—مثلما حدث عندما قتلت المافيا أحد نواب العموم المعروفين في إيطاليا، أو لحظات الأمل—مثلما يحدث وقت انتخاب حكومة جديدة. وتشكل هذه اللحظات فترات زمنية قصيرة يرتفع فيها احتمال حدوث تحول سياسي. وبناء على ذلك، فإن الأعمال الأساسية، مثل إقامة التحالفات، ووضع الأهداف، وإنشاء الأنظمة، لحشد الدعم اللازم، يجب أن يتم القيام بها قبل الأوان، حتى إذا ما انفتحت نافذة إحدى الفرص، يكون المصلحون متأهبين للعمل.

المصادر

Thomas Carothers and Diane de Gramont, *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2013).

Linn Hammergren, "Political Will, Constituency Building, and Public Support in Rule of Law Programs," USAID, August 1998.

Rachel Kleinfeld, *Advancing the Rule of Law Abroad: Next Generation Reform* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2012).

Steven Lukes, *Power: A Radical View*, 2nd Edition (New York: Palgrave, 2004).

Michael Mann, "Infrastructural Power Revisited," *Studies in Comparative International Development* 43 (2008): 355-365.

Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime" In *Bringing the State Back In*, Ed Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Tehda Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

موارد إضافية:

Randall Peerenboom, "Human Rights and Rule of Law: What's the Relationship?," Research Paper no. 05-31, Public Law and Legal Theory Research Paper Series (University of California, Los Angeles, School of Law, 2005).

مجلس الأمن التابع لمنظمة الأمم المتحدة، "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع: تقرير الأمين العام،" 23 أغسطس/آب، 2004، 616/S/2004.

O'Connor, *Defining the Rule of Law and Related Concepts*.

المركز الدولي للعدالة الانتقالية، "ما هي العدالة الانتقالية؟"، <https://www.ictj.org/about/transitional-justice>.

Paul Gready and Simon Robins, "From Transitional to Transformative Justice: A New Agenda for Practice, Briefing Note TFJ-01 (University of York, Centre for Applied Human Rights, June 2014).

Dustin N. Sharp, "Interrogating the Peripheries: The Preoccupations of Fourth Generation Transitional Justice," *Harvard Human Rights Journal* 26 (2013): 149-78.

الجزء الخامس | المساعدات الدولية في مجال سيادة القانون

يقدم هذا الجزء من الفصل لمحة موجزة عن مختلف المناهج المتبعة من جانب المنظمات الدولية لتعزيز سيادة القانون، كما أنه يشير إلى بعض الجهات الفاعلة الدولية الرئيسية المعنية بتعزيز سيادة القانون في الوقت الحاضر. ويتيح للقارئ نقد هذه المناهج وهذه الجهات الفاعلة، ويلقي الضوء على بعض المبادئ التي يجب أن تسترشد بها الجهات الفاعلة الدولية في عملها.

مناهج تعزيز سيادة القانون

هناك إجماع، على المستوى الدولي، على أن سيادة القانون هي في جوهرها هدف جيد ومطلوب. وكما رأينا في أجزاء سابقة من هذا الفصل، فإنه يمكن لسيادة القانون القوية أن تجلب الكثير من المنافع (مثل السلام والاستقرار)، التي تؤثر بدورها تأثيراً إيجابياً على المستوى الوطني، والإقليمي، والدولي.

لقد بدأت المساعدة الدولية في مجال سيادة القانون، من جانب الجهات الفاعلة الأجنبية المنتمية إلى العالم الغربي، والتي تسعى إلى تعزيز سيادة القانون في البلدان التي اتسمت بضعف سيادة القانون، أو غيابها، بدأت هذه المساعدة تنمو في السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الثانية مباشرة. وقد تغير منذ ذلك الحين المنهج المتبع من جانب المجتمع الدولي، تماماً كما تطور تعريف سيادة القانون على مر العقود.

ولقد اتسع النطاق الجغرافي للمساعدات الدولية، كما ارتفع عدد الجهات الفاعلة في مجال سيادة القانون، وزادت أنواعها. وتأتي الجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص، وكلّ جهة لديها دوافعها ومصالحها، وأهدافها. فعلى المستوى الكلي، يمكن أن يتضمن ذلك المصالح الوطنية، مثلما حدث في تسعينيات القرن العشرين مع سقوط الشيوعية، والتركيز اللاحق على الإصلاح الاقتصادي القائم على آليات السوق، وتعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية، والتركيز على الأمن الوطني. أما على المستوى الجزئي، فقد تشارك إحدى شركات القطاع الخاص، على سبيل المثال، في تعزيز سيادة القانون التي تضمن إمكانية أكبر للتنبؤ فيما يتعلق بالصفقات التعاقدية، والاستثمارات، ومن ثم فهي تدعم توسع الشركة التجاري أو تحقيقها للأرباح.

مثال

العضوية في الهيئات الإقليمية

لقد شكلت الرغبة في الانضمام لعضوية الاتحاد الأوروبي (EU) دافعاً قوياً لكثير من الإصلاحات المرتبطة بسيادة القانون، والتي اعتمدها بلدان أوروبا الشرقية في العقد الأول من القرن الواحد والعشرين. وطبقاً لمعايير كوبنهاغن، التي تنص على المتطلبات الأساسية للعضوية في الاتحاد الأوروبي، ينبغي أن يكون لدى الدولة المرشحة "مؤسسات مستقرة تضمن تحقيق الديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان، واحترام الأقليات وحمايتهم." ويحتوي الفصلان 23 و24 من "شروط العضوية" على المتطلبات التفصيلية، مثل استقلال القضاء ومساءلة الحكومة.

المصدر: European Commission, "European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: Rule of Law" (September 26, 2014), http://ec.europa.eu/enlargement/policy/policy-highlights/rule-of-law/index_en.htm.

تابع في الصفحة التالية

مثال: العضوية في الهيئات الإقليمية مواصلة المثال

وبالمقارنة مع ذلك، لا يوجد سوى متطلبين اثنين فقط للعضوية في الاتحاد الإفريقي: أن تكون الدولة دولة إفريقية، وأن تكون قد صدقت على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي. وينص القانون في التمهيد على وجوب التزام الدول بضمن الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون. كما تنص المادة 4 (م) من القانون على أنه يتعين على الدول "احترام المبادئ الديمقراطية، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون، والحوكمة الرشيدة." ولم يتم تحديد متطلبات سيادة القانون.

المصدر: الاتحاد الإفريقي، القانون التأسيسي 2001، http://www.au.int/en/about/constitutive_act

موارد إضافية:

Vivienne O'Connor, *Practitioner's Guide: Understanding the International Rule of Law Community, Its History, and Its Practice* (Washington, DC: INPROL, May 2015), <http://inprol.org/publications/14886/understanding-the-international-rule-of-law-community-its-history-and-its>.

Martin Schonteich, "The Rule of Law Movement," chap. 2 in *Promoting the Rule of Law: A Practitioner's Guide to Key Issues and Developments*, ed. Leila Mooney (Chicago: American Bar Association Section of International Law, 2013).

وكثيراً ما يشار إلى النموذج السائد لتعزيز سيادة القانون في الخارج بعبارة "المعتقد التقليدي في سيادة القانون."²⁶ وبإيجاز، تشتمل العناصر النمطية لمنهج المعتقد التقليدي في سيادة القانون على ما يلي:

- التركيز على تقوية مؤسسات العدالة بالدولة، ولا سيما القضاء.
- تدخلات بقيادة المهنيين القانونيين (سواء المحليين والأجانب).
- التحديات داخل النظام القانوني، والتي يتم تحديدها من خلال نظرة تقنية بحتة متمركزة حول القانون.
- أنشطة الإصلاح القانوني التي تتضمن إصلاح المؤسسات ذات الصلة بالقانون، وتعزيز مساءلة الحكومة، واستقلال القضاء، وتعزيز عمليات مثل تحسين نظم إدارة المحاكم، بما في ذلك إقامة دور القضاء، وتدريب القضاة وغيرهم من المهنيين القانونيين.
- دور محدود للغاية للمجتمع المدني، وعدم التقيد بأنظمة العدالة، وآليات فض المنازعات، غير الرسمية.
- اعتماد شديد على الخبرات الأجنبية، بما في ذلك استخدام النماذج الأجنبية النابعة من البلدان المتقدمة.²⁷

لقد تعرض هذا النموذج للنقد باعتباره معيباً وناقصاً، وإخفاقه بشكل عام في توليد النتائج المتوقعة من استثمار مليارات الدولارات وبذل الجهد على مدى عقود من الزمن.²⁸

وعلى الرغم من أن الاستجابات التقنية، مثل إصلاح القوانين، أو تقديم التدريب والمعدات، كثيراً ما تعد ضرورية للغاية، إلا أن نموذج التعزيز لا يبحث في الديناميات التاريخية، والثقافية، والسياسية، والاجتماعية، وغيرها من الديناميات الأخرى، التي أفضت إلى الوضع الراهن لسيادة القانون في أي بلد معين. وهو لا يتطلب من الجهة المعنية بتعزيز سيادة القانون التساؤل، على سبيل المثال، حول سبب تدهور الأنظمة والمؤسسات في المقام الأول، وحول هوية المنتفعين من الإبقاء على الوضع الراهن، وما إذا كانت هناك

إرادة سياسية حقيقية نحو التغيير، وحول ما ينبغي فعله للتصدي للمسائل العارضة (بدلاً من الاقتصاد على معالجة الأعراض) فيما يتعلق بسيادة القانون. ويظل التركيز منصباً على مؤسسات الدولة، ولا تؤخذ في الاعتبار العلاقة الأوسع بين الدولة والمجتمع.

وفي مطلع القرن الواحد والعشرين، أدت المعرفة المتنامية بالتحديات ونقاط الضعف، التي ينطوي عليها منهج المعتقد التقليدي في سيادة القانون، إلى ظهور بعض النماذج الجديدة. فقد أخفق التركيز المقتصر على مؤسسات الدولة وحدها في تلبية احتياجات الكثير من المواطنين، الذين لم يلجؤوا، أو لم يستطيعوا اللجوء، إلى نظام العدالة الرسمي لحل نزاعاتهم، أو للحصول على حقوقهم. وقد تم التشديد بشكل أكبر على احتياجات الفقراء، والمستضعفين، والمهمشين، فيما يتعلق بالعدالة، من خلال مناهج "الوصول إلى العدالة". وتحول الانتباه نحو الاعتراف بدور الفاعلين غير الرسميين، وغير التابعين للدولة، أو الفاعلين التقليديين، في مجالي العدالة والأمن، مثل شيوخ القبائل، أو المجموعات غير النظامية، الذين يستطيعون لعب دور حاسم في توفير العدالة والأمن للمواطنين. كما ظهرت المناهج المركزة على المجتمع من القاع إلى الأعلى، مثل نموذج التمكين القانوني للفقراء، الذي يسعى لتمكين المهمشين والفقراء من الاستعانة بالقانون لحماية حقوقهم والحصول عليها.

وتحظى هذه المناهج بتأييد من المنظمات المختلفة، ولكنها مع ذلك لم تتفوق على، أو تحل محل، نموذج المعتقد التقليدي في سيادة القانون، الذي لا يزال مطبقاً من جانب كثير من الممارسين الدوليين. وفي نفس الوقت، هناك حركة متنامية للمصلحين، في مجال سيادة القانون، تقوم حالياً بدعم منهج منقح لإصلاح سيادة القانون، يستند إلى فكرة أن سيادة القانون ليست تشكيلة مؤسسات وقوانين يمكن بناؤها من جانب الغرباء، ولكنها نشاط سياسي في جوهرها، وتوجد في القلب منها العلاقة بين الدولة والمجتمع. ويشجع هذا المنهج على التغيير من خلال التركيز على التصدي لهياكل السلطة، والديناميات السياسية، والسلوك الإنساني. وهو يعتبر البيئة، والثقافة، والعلاقات، عوامل على نفس القدر من الأهمية التي تحتلها الاعتبارات التقنية، والقانونية، والمؤسسية. فهو ينظر إلى ما وراء النظام الرسمي، ليشجع أيضاً على الانخراط مع المجتمعات المحلية والمجتمع المدني. ويشار إلى هذا المنهج بعبارة "منهج الجيل الثاني"،²⁹ أو يشار إليه، في هذا الدليل، باسم منهج ثقافة سيادة القانون. وتتناول الفصول القادمة كيف يبدو هذا المنهج في الممارسة العملية.

وعلى الرغم من ظهور مناهج جديدة، إلا أن تعزيز سيادة القانون من جانب الفاعلين الدوليين لا يزال يواجه العديد من التحديات والانتقادات.³⁰ وفي نفس الوقت، تتعرض تقوية سيادة القانون في العديد من الأماكن لمقاومة النخبة وذوي السلطة، المنتفعين من الوضع الراهن. وربما تكون هناك إرادة سياسية ضعيفة من جانب المسؤولين الحكوميين لتشجيع، ودعم، الجهود الدولية الرامية إلى إحداث تغيير.

المساعدة التي قُدمت لألبانيا في مجال سيادة القانون

تستند دراسة الحالة التالية إلى برنامج المساعدة في مجال سيادة القانون، الذي طُبّق في ألبانيا، وصمّمته وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية (USAID) في التسعينيات من القرن العشرين. وتتيح دراسة الحالة هذه فرصة للقارئ لنقد ومعالجة نقاط القوة والضعف لمنهج وكالة USAID في تعزيز سيادة القانون بألبانيا.

تفكّر في الأسئلة السبعة الآتية أثناء اطلاعك على دراسة الحالة التالية:

- استناداً إلى المعلومات المعروضة أدناه، ما هي، في رأيك، أهم التحديات التي واجهتها ألبانيا في 1997 فيما يتعلق بسيادة القانون؟
- إذا كنت أنت من قام بتصميم برنامج سيادة القانون، فهل كنت ستختار التركيز على نفس الأنشطة التي حدتها وكالة USAID؟ لماذا نعم أو لماذا لا؟
- لماذا اختارت وكالة USAID، في رأيك، التركيز على هذه الأنشطة؟
- ما هو التأثير الذي كان يمكن أن يحققه أنشطة وكالة USAID، من وجهة نظرك، في تعزيز سيادة القانون في ألبانيا؟
- لقد أعطى برنامج وكالة USAID الأولوية لدور القضاء. من هم أصحاب المصالح الآخرون، إن وجد، الذين تعتقد أنهم كان يجب إشراكهم أيضاً في التصدي لضعف سيادة القانون في ألبانيا؟
- ما مدى فعالية الأسلوب الذي تصدى به منهج وكالة USAID للأسباب الجذرية لضعف سيادة القانون؟
- هل يتعامل منهج وكالة USAID في تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون مع المبادئ الخمسة لثقافة سيادة القانون التي تناولناها في جزء سابق؟

معلومات مرجعية

في أبريل/نيسان 1992، وصل الحزب الديمقراطي إلى السلطة من خلال انتخابات ديمقراطية، مُنهيًا بذلك خمسين عاماً من الشيوعية. وتم انتخاب القائد السابق للحزب الديمقراطي، سالي بريشا رئيساً جديداً للبلاد.

ودشنت الحكومة الجديدة برنامجاً طموحاً للإصلاح الاقتصادي، وقد حدث توسع اقتصادي خلال الفترة من 1993 وحتى 1996، بنسبة 8 في المائة أو أكثر كل عام. ومن ناحية أخرى، فقد كان يُنظر خلال هذه الفترة إلى الرئيس بريشا على أنه حاكم استبدادي، وكانت هذه النظرة تزداد يوماً بعد يوم، وبدأ يفقد شعبيته مع مرور الوقت. وشكلت الجريمة المنظمة مشكلة كبيرة، وكان معروفاً أن بعض البرلمانين متورط بقوة في أنشطة تهريب غير مشروعة. وكان الفرع التنفيذي للحكومة يمارس سلطة واسعة على القضاء، وكان يسيطر عليه. وعزل الرئيس المئات من الشيوعيين العاملين بسلك القضاء، وأحل محلهم أعضاء حزبه، ورجال عشيرته من المنطقة التي ينتمي إليها. ولم يكن الكثير من هؤلاء الأشخاص حاصلًا على أي تعليم قانوني، بل إن بعضهم كان أمياً. وصار الكثير منهم قضاة، أما الباقون فأصبحوا نواب عموم أو شغلوا مناصب أخرى قانونية.

وانتشرت الاتهامات بالفساد في شتى قطاعات الحكومة. وطبقاً لاستطلاعات الرأي العام، فقد كان موظفو الجمارك، وموظفو الضرائب، والقضاة، ينظر إليهم باعتبارهم أكثر موظفي الحكومة فساداً. وكانت الرشوة فعلاً شائعاً بين الموظفين الحكوميين. وأظهر أحد استطلاعات الرأي العام أن ثلثي الأشخاص الذين تم استجوابهم يرون أن قيام الأمهات بدفع رشاوى لموظفي الحكومة من أجل الحصول على شهادات ميلاد كان مبرراً. وأظهر استطلاع آخر أن 50 في المائة من الألبانيين اعترفوا بقيامهم بدفع رشوة لأحد الموظفين في وقت ما.

كان القضاة يحصلون على رواتب ضئيلة، ومن ثم فقد كان الإغراء بقبول الرشاوى كبيراً. وكان هناك تعطيل شديد وقضايا متأخرة في نظام المحاكم. ولم يحصل موظفو المحاكم على التدريب الكافي، واتسمت نظم إدارة القضايا وجدول الدعاوى بعدم الكفاءة. وكانت البنية التحتية المادية للمحاكم ومباني النظام القضائي مهملة إلى حد بعيد. ولم يكن لدى القضاة نسخ من القوانين الأصلية النافذة في ذلك الوقت. وكان الرأي العام حول النظام القضائي سلبياً للغاية، فقد أظهرت إحدى الدراسات الاستقصائية أن أقل من 12 في المائة من الأشخاص الذين تم استجوابهم كان لديه إيمان قوي بقدرة النظام القضائي على حل النزاعات.

ولم يكن في ألبانيا سوى ثلاثمائة محام على وجه التقريب (لشعب يبلغ تعداداه 3.3 مليون نسمة). ونسبة ضئيلة فقط من المحامين المدربين تدريباً عالياً كانت تتحدث اللغة الإنجليزية أيضاً. وقد عُينت هذه القلة من المحامين المؤهلين للعمل على إعادة صياغة القانون الجنائي بأسره، إلى جانب المتخصصين القانونيين من الأوروبيين والأمريكان. وقد استندت هذه القوانين، التي صدرت عام 1995، إلى القوانين الأوروبية الغربية النموذجية.

وتأسست مئات المنظمات غير الحكومية بدءاً من عام 1992. وكان قطاع المنظمات غير الحكومية يتمتع بنطاق واسع من الحرية السياسية في ممارسته أعماله؛ ومع ذلك، فقد كانت المنظمات غير الحكومية لا تزال تعمل على بناء مصداقيتها في عيون المواطنين، وعلى تنمية قدرتها التنظيمية.

وفي مايو/أيار 1996، انعقدت انتخابات عامة، وفاز الحزب الديمقراطي في الانتخابات، وسط اتهامات بترهيب المتظاهرين السلميين من المعارضة، والتلاعب بهم، وقمعهم بأساليب عنيفة.

وخلال الفترة من 1995 وحتى 1996، زادت بشكل سريع مخططات الاستثمار الهرمية لتحقيق الثراء السريع، وكان ذلك بتأييد حكومي، أقل ما يقال عنه أنه كان تأييداً صامتاً. واستثمر ما يقرب من ثلثي المواطنين أموالاً من مدخراتهم في هذه الصناديق الاستثمارية، وبلغت قيمة هذه الأموال ما يزيد على مليار دولار أمريكي.

وعندما انهار المخطط في أواخر عام 1996 ومطلع 1997، فقد مئات الآلاف من المواطنين كل مدخراتهم، وانزلت الدولة إلى حالة من الفوضى، فقد تم الاستيلاء على ما يصل إلى مليون سلاح من ترسانات الحكومة ومن القواعد العسكرية، واندلع نزاع مسلح في مارس/آذار 1997. وقتل أكثر من 1500 شخص، وفر جميع المساجين البالغ عددهم 1309 سجيناً. وطُلب من إحدى قوات الحماية المتعددة الجنسيات، والعاملة تحت قيادة إيطالية، أن تتدخل بالمساعدة من أجل استعادة النظام.

وانعقدت الانتخابات بنجاح في يونيو/حزيران 1997، وفاز فيها الحزب الاشتراكي المعارض. ومع ذلك، فقد اتسمت العملية السياسية منذ يونيو/حزيران 1997 بالعنف وعدم الاستقرار. وقد رفض الحزب المعارض المشاركة في البرلمان، ما عطل العمل على صياغة دستور جديد.

وقد دشنت وكالة USAID برنامجاً لسيادة القانون في 1998، من أجل هدف شامل تمثل في تيسير تحول ألبانيا نحو الديمقراطية القائمة على آليات السوق. وقد تعامل البرنامج مع القضاء باعتباره العنصر الأكثر حيوية في النظام القانوني فيما يتعلق بدعم العمليات الديمقراطية والإصلاحات السوقية. وأشار في وثيقة التخطيط الخاصة بالبرنامج إلى أن المشكلات القائمة في القضاء قلصت اهتمام مجتمع الأعمال بحل نزاعاته من خلال المحاكم.³¹

وبناءً على ذلك، فقد كان المنطق الذي قام عليه البرنامج هو: "إذا ما تم هيكلة النظام القانوني على نحو يعزز استقلال القضاء، والممارسات الشرطية الديمقراطية، والإجراءات القانونية الواجبة،

وإذا ما تمتع الأشخاص العاملون في ذلك النظام بمؤهلات عالية، وسلوك أخلاقي، ... فسوف يتسنى الحفاظ على النظام الدستوري وسوف يتم التمسك بالقوانين.³²⁴

وقد اقترح البرنامج القيام بالأنشطة التالية:

- زيادة سعة مدرسة القضاة
- تدعيم نقابات المحامين الوطنية والإقليمية، بما في ذلك إضفاء الطابع المؤسسي على التعليم القانوني المستمر لأعضاء تلك النقابات.
- وضع نظام مستدام لنشر التشريعات، ومدونات القوانين، ومراجع القوانين، بين الأوساط القانونية.
- تدريب القضاة على القانون التجاري.
- تقديم العون لأحد المراكز التي تقدم مساعدات قانونية للمرأة.

تعقيب

قامت وكالة USAID فيما بعد بتوسيع نطاق منهجها للعمل بشكل أوثق مع المنظمات غير الحكومية. وعلى سبيل المثال، فقد ساندت وكالة USAID صياغة الدستور الجديد، وفي نفس الوقت دعمت المنظمات غير الحكومية التي كانت تدعو إلى تضمين أحكام دستورية معينة، من شأنها تعزيز حماية حقوق الإنسان وسيادة القانون. وأوكلت وكالة USAID من الباطن إلى إحدى المنظمات غير الحكومية المحلية، الدعوة إلى تمرير مشروع قانون بخصوص العنف المنزلي ليصبح قانوناً بشكل رسمي. وقامت المنظمة غير الحكومية بعدة أنشطة من ضمنها الحصول على 20000 توقيع على التماس يتعلق بهذه المسألة، ومن ضمنها أيضاً رفع مستوى الوعي الثقافي بحقوق المرأة. وواصلت المنظمة غير الحكومية عملها بعد انتهاء العقد المبرم مع وكالة USAID.

واعتمدت وكالة USAID أيضاً منهجاً متعدد الأوجه للتصدي لقضية الفساد. فقد عينت متعهدين داخل الحكومة لتدشين عملية يقر من خلالها السياسيون بممتلكاتهم، كما ساعدت في إنشاء جهاز لمكافحة الفساد الحكومي. ودعم هذا الجهاز أيضاً تدريب الصحفيين على التعرف على الممارسات الفاسدة، واستهداف جرائم الفساد وفضحها. وقدمت وكالة USAID توصياتها لنواب العموم بشأن الطريقة المثلى للتحقيق في قضايا الفساد ومقاضاة المتورطين فيها. كما أنها مولت أيضاً برنامجاً للتغيير الثقافي، قام بالترويج للأغاني الشعبية المنددة بالفساد في المناطق الريفية، ودعم إقامة شبكات للمجتمع المدني في شتى أنحاء البلاد، لرفع الوعي حول قضية الفساد.

فكر

- كيف اختلفت هذه الأنشطة الأخيرة عن المنهج الذي اتبعته وكالة USAID في البداية؟
- كيف تعكس هذه الأنشطة الأخيرة منهج ثقافة سيادة القانون؟

تأملات في تجاوز منهج المعتقد التقليدي في سيادة القانون

كيف يختلف منهج ثقافة سيادة القانون، المنهج الذي يركز على البيئة، والسلطة، والسياسة، والثقافة، بمقدار متساوٍ مع القانون، عن المنهج النمطي، أو "التقليدي"، لتعزيز القانون؟

يتجاوز منهج ثقافة سيادة القانون، أساساً، فكرة التعامل مع الإصلاحات المرتبطة بالعدالة وسيادة القانون، باعتبارها عملية تقنية بحتة، يقودها المهنيون القانونيون. ويقر هذا المنهج بأن التغيير المستدام الفعال يتطلب ثلاثة أشياء من أجل تحديد الحلول المجدية للمشكلات المحددة على نحو أكثر دقة، وهي: الفهم العميق للبيئة ذات الصلة؛ والتحليل التفصيلي للأسباب الجذرية لنقاط الضعف الكامنة في سيادة القانون والعوائق التي تقف في طريق تحقيقها؛ والتحليل الشامل للأشخاص المعنيين (أصحاب المصالح) وديناميات علاقاتهم.

الفصل الرابع، الجزء الأول: أسلوب منهجي.

ويتجاوز منهج ثقافة سيادة القانون التركيز المقتصر على النظام الرسمي للقوانين والمؤسسات (التركيز الخاص بالمنهج التقليدي) في النظر إلى العلاقة بين الدولة وشعبها، والتأثير في هياكل السلطة، والتصدي للمقاومة السياسية، والعقليات والافتراضات المعقدة لسير الإصلاح، والسعي نحو تغيير السلوكيات.

الفصل الأول، الجزء الثالث: نحو ثقافة سيادة القانون.

ويحتج أنصار أي منهج جديد للإصلاح في مجال سيادة القانون بأنه "غالباً ما يمكن إرجاع إخفاقات برامج العدالة إلى نزوع الفاعلين في مجال التنمية إلى معالجة التحديات التي تتطلب تغييرات جوهرية في توجهات الناس، ومفاهيمهم، وقيمهم، وسلوكياتهم (كما يفعل ذلك دوماً الإصلاح في مجال الحوكمة والمجال القانوني) باعتبارها متغيرات تتعلق بمشكلات تقنية"³³ وبالتالي تتطلب حلولاً تقنية.

ويقر هذا المنهج المعني بثقافة سيادة القانون بأن اقتصر التركيز على استنساخ القوانين، والأنظمة، والمؤسسات، الغربية، لا يكفي لإحداث تغيير مستدام وطويل الأجل في مجال سيادة القانون. ويعزز هذا المنهج مفهوم "الشمول"، من خلال المطالبة بمعرفة الطرق العديدة التي يطالب من خلالها الناس بالعدالة ويحصلون عليها، ومعرفة تجارب الناس مع آليات العدالة هذه ونظرتهم إلى هذه الآليات، ثم بعد ذلك النظر في كيفية العمل مع هذه الأنظمة والآليات نحو تعزيز المؤسسات، والأنظمة، والفاعلين، الشرعيين، وكذا معرفة الوقت المناسب لهذا العمل.

ويتسم الكثير من البلدان المتضررة من النزاعات، والتي تمر بفترات تحول، بتهالك مؤسسات العدالة الرسمية، وافتقارها إلى الشرعية، أو عدم كفايتها على أي نحو آخر لتلبية احتياجات المواطنين من العدالة والأمن. وقد تمثل الأنظمة غير الرسمية الشكل الأساسي للقانون والنظام وفض النزاعات داخل المجتمع. ويقر منهج ثقافة سيادة القانون بتحقد أنظمة العدالة، وبالتعقد المماثل الذي يكتنف إيجاد طرق فعالة قصيرة الأجل وطويلة الأجل لتعزيز سيادة القانون.

الفصل الثاني، الجزء الأول: نظام عدالة فعال.

ويقر المنهج بأن الأنظمة تعتمد على الأشخاص وتُقام من أجلهم. وبالتالي فإنه لكي يتسنى تغيير الأنظمة، يجب أن يتم التحاور مع الأشخاص المتأثرين بها، سواء الذين من داخل النظام أو الذين يتفاعلون معه من الخارج. وهناك ضرورة للتعرف على، ودعم، وكلاء التغيير والمؤثرين فيه، الذين يمكنهم هم أنفسهم تعزيز التغيير المنشود ودعمه، والتصدي إلى الأشكال العديدة للمقاومة التي يتعرض لها التغيير.

يستند منهج
سيادة القانون
إلى "العناصر
الثلاثة"
—الأفراد
والسلطة
والسياسة.



وأخيراً، فإن منهج ثقافة سيادة القانون يركز على التصدي لواقع البيئة ذات الصلة. كما أنه يفترض أن التغيير طويل الأجل يعمل على أفضل نحو عندما يتصدى لديناميات السلطة، والسياسة، وللدinamيات الاجتماعية، والثقافية، والتاريخية، ومحركات النزاع، في البيئة ذات الصلة. وبناء على هذا التحليل، فإنه من الممكن تصور حلول واقعية وفعالة ومناسبة للتحديات الماثلة أمام سيادة القانون.

مثال

تحويل شرطة هايتي

”إن تحويل شرطة هايتي الوطنية من أقل مؤسسات الدولة إلى أكثرها تمتعاً بالثقة على مدار خمس سنوات، يمكن عزوه إلى خطة الإصلاح التي نفذها فاعلون داخليون وخارجيون. ولم يكن يُنظر إلى الإصلاح باعتباره نشاطاً تقنياً داخلياً فقط، بل كان يُنظر إليه في المقام الأول باعتباره عملية سياسية تتطلب دعماً من قادة هايتي. وقد ضمن الدعم السياسي من قبل هؤلاء القادة تخصيص الموارد المالية لدفع الرواتب ودعم عمليات الشرطة اليومية. وكان من ضمن العوامل الخارجية الأخرى أن بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي (MINUSTAH) ساهمت، من خلال تواجد قوات جيشها وشرطتها، في نشر الأمن الداخلي، ما أتاح فرصة لإقامة برنامج شامل لتدريب عناصر الشرطة...“

وقامت شرطة هايتي الوطنية، بمساندة بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، بإضفاء طابع مهني على قواتها، ورفع الحالة المعنوية لضباطها، وتعزيز ثقة المواطنين فيها. كما أنها قامت باتخاذ إجراءات لتقييم الضباط الحاليين وتعيين ضباط جدد. وقد أعطت الحكومة وقيادات الشرطة أولوية لتعيين النساء في قوات الشرطة. وعملت وحدة الشؤون الداخلية القوية بحسم في مواجهة الأعمال غير المشروعة، ما كان من شأنه تعزيز قيمة، وضرورة، تحلي الضباط بالنزاهة. وكان كل ضابط يُجهز بشكل ملائم لمزاولة مهامه الشرطية، وكان يحصل على راتبه بانتظام. وتم تغيير زي الشرطة الموحد، الذي كان شديد الارتباط بالفساد وانتهاكات حقوق الإنسان في الماضي—لمنع الضباط السابقين من استخدام أزيائهم الموحدة في ارتكاب أعمال غير مشروعة، بل والأكثر أهمية من ذلك، كرمز عام للتغيير الذي لحق بقوات الشرطة. وعملت شرطة هايتي الوطنية أيضاً على تقوية إدارتها، وفوضت المزيد من الصلاحيات للميدان، وعززت وظائفها الإدارية ومهامها المرتبطة بالدعم.

وقد أدرك شعب هايتي التغييرات التي أجريت في شرطة هايتي الوطنية: عندما سُئلوا عام 2009 عما إذا كانوا قد لاحظوا أي تغيير في عمل الشرطة على مدار السنة الماضية، أفاد 72 بالمائة بحدوث تغيير إيجابي، وأفاد 83 بالمائة بأن الوضع الأمني في البلاد أصبح إما أفضل ”بكثير“، أو على الأقل أفضل ”نوعاً ما“، منه في العام الماضي.“

المصدر: تقرير التنمية في العالم 2011: النزاع، والأمن، والتنمية، ص 153.

فكر

- بخلاف الدعم التقني، ما هو نوع (أنواع) الدعم التي تلقتها شرطة هايتي؟
- ماذا كان تأثير ذلك على تحويل الشرطة من أقل مؤسسات الدولة إلى أكثرها تمتعاً بالثقة في غضون خمس سنوات؟
- ما هو الدور الذي لعبه المجتمع الدولي في تعزيز فعالية قوات الشرطة في هايتي؟

جهات دولية فاعلة في تقديم المساعدات المتعلقة بسيادة القانون

من الممكن أن تصبح البلدان الخارجة من نزاعات، أو من أية كوارث أخرى، أو التي تمر بمرحلة تحول من الحكم الاستبدادي، مغمورة بعدد يفوق استيعابها من المنظمات المختلفة الساعية لمساعدتها في بناء سيادة القانون أو إعادة بنائها. وتوجز المقتطفات التالية بعض أنواع هذه المنظمات، ومهامها المحددة، ومصالحها، ونوع الدعم الذي تستطيع تقديمه للممارسين المحليين في مجالي العدالة والأمن. إن فهم المجتمع الدولي المعني بسيادة القانون يساعد الممارسين المحليين على استهداف منظمات معينة بشكل أكثر فعالية، وبناء على الحاجات المحددة للممارس. ومن المفيد أيضاً فهم المنهج التنظيمي لأية منظمة فيما يتعلق بسيادة القانون. فقد لا يتوافق هذا المنهج مع المنهج الذي يرغب الممارس، أو مجتمع الممارسين، في اعتماده.

الأمم المتحدة

يمارس ما لا يقل عن أربعين كياناً ووكالة متخصصة، تابعة للأمم المتحدة، نوعاً من الأنشطة المتعلقة بسيادة القانون، على المستوى الوطني و/أو الدولي. وهناك مع ذلك تسع وكالات رئيسية، هي التي تقوم بتقديم معظم المساعدات في مجال سيادة القانون، على أرض الواقع، في البلدان الخارجة من نزاعات. وفيما يلي وصف لهذه الوكالات.

منذ عام 2007 ومسؤولية التنسيق الشامل لسيادة القانون، وكذا مسؤولية اتساقها، داخل منظومة الأمم المتحدة، تقع على عاتق الفريق التنسيقي والمرجعي المعني بسيادة القانون، وتحت سلطة الأمين العام المطلقة وتوجيهاته.³⁴ ويدعم هذه المجموعة وحدة سيادة القانون، وهي الوحدة المكلفة بـ "ضمان التنسيق والاتساق بين كيانات الأمم المتحدة العديدة والمعنية بالأنشطة المرتبطة بسيادة القانون؛ ووضع الاستراتيجيات على نطاق المنظومة، والتوجيه والإرشاد في مجال السياسات المتعلقة بأنشطة المنظمة في مجال تعزيز سيادة القانون؛ وتعزيز الشراكات القائمة بين الأمم المتحدة والفاعلين الآخرين في مجال سيادة القانون."³⁵ وفي عام 2012، عين الأمين العام إدارة عمليات حفظ السلام، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لتأسيس جهة التنسيق العالمية لجوانب سيادة القانون المتصلة بمجالات الشرطة، والعدالة، والسجون، في حالات ما بعد النزاع وغيرها من حالات الأزمات (يشار إليها فيما بعد بعبارة "جهة التنسيق العالمية"). وجهة التنسيق العالمية هي آلية للدعم القطري التنفيذي من جانب الأمم المتحدة، في أماكن النزاعات والأزمات.³⁶ ويشمل شركاء جهة التنسيق العالمية مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (OHCHR)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (UN Women)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)، ويوجد وصف لهذه الجهات أدناه. وتهدف جهة التنسيق العالمية إلى حشد الخبرات والموارد على نحو أكثر سرعة وفعالية، من أجل التصدي للطلبات المعقدة بشأن الحصول على مساعدات في مجال سيادة القانون.

وإضافة إلى ذلك، تلعب هيئات الأمم المتحدة الرئيسية، بما فيها الجمعية العامة ومجلس الأمن، دوراً أساسياً في إيلاء المزيد من الاهتمام لسيادة القانون من جانب الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، يمتلك مجلس الأمن سلطة إجازة استخدام القوة، أو إطلاق عمليات الأمم المتحدة للسلام.

وتتضمن كيانات الأمم المتحدة الأخرى آليات قضائية، مثل محكمة العدل الدولية، والمحاكم الجنائية المختصة (مثل المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا) والمحاكم المختلطة (بمعنى أن جزءاً منها يكون محلياً والجزء الآخر يكون دولياً، مثل المحكمة الخاصة لسيراليون)، وآليات غير قضائية، مثل اللجان العابرة للحدود، ولجان التحقيق.

مقتطف

المصدر:

United Nations
Department of
Peacekeeping
Operations,
Handbook for
Judicial Affairs
Officers in United
Nations Peacekeeping
Operations

(June 2013), 40, 44–47,
http://www.un.org/
en/peacekeeping/
publications/cljas/
handbook_jao.pdf.

مكتب الشؤون القانونية (OLA):

يعتبر مكتب الشؤون القانونية جزءاً من الأمانة العامة. وهو يقدم خدمة قانونية مركزية موحدة للأمانة العامة، والهيئة الرئيسية، وغيرها من هيئات الأمم المتحدة الأخرى، بشأن القضايا المتعلقة بالقانون العام والخاص الدولي، والقضايا ذات الطبيعة الدستورية، والإجرائية، والجنائية، والإنسانية، والتجارية، والإدارية، وذات الصلة بالمعاهدات. وهو يضمن، ويعزز، سيادة القانون في الأمم المتحدة، ومن خلالها، ويضمن، ويعزز، تصريف الأعمال بشكل سليم ومنظم من جانب هيئاتها. كما أنه يوفر أيضاً التدريبات، والزمالة، والمساعدات التقنية، وندوات بناء القدرة، فيما يتعلق بالقانون الدولي، وقانون المعاهدات، والقانون التجاري، وقانون البحار، وذلك في المقر الرئيسي، وعلى المستويين الإقليمي والقطري، بهدف رفع الوعي والإدراك بشأن القانون الدولي والمعايير القانونية الموحدة، بالإضافة إلى تسهيل سن القانون الدولي والمعايير الدولية، وتطبيقهم بشكل متناسق، من جانب الدول.

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (OHCHR):

يقع المقر الرئيسي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في جنيف، وهي تعتبر جزءاً من الأمانة العامة. وتهدف هذه المفوضية إلى العمل على حماية كافة حقوق الإنسان لجميع الأشخاص؛ والمساعدة في تمكين الأفراد من الحصول على حقوقهم؛ ومساعدة المسؤولين عن حماية تلك الحقوق في ضمان تطبيقها. وتشمل أنشطة المفوضية: (1) دعم هيئات حقوق الإنسان [مثل مجلس حقوق الإنسان الجديد والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان]؛ (2) دعم إجراءات تقصي الحقائق المواضيعية بخصوص حقوق الإنسان [مثل المقررين الخاصين والفرق العاملة]؛ (3) ضمان تعميم حقوق الإنسان، وبحثها وتحليلها، ومنهاجيتها والتدريب عليها؛ (4) تقديم الخدمات الاستشارية، والدعم التقني، والأنشطة الميدانية؛ (5) دعم المكاتب الإقليمية والقطرية، وعمليات السلام، وفرق الأمم المتحدة القطرية.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP):

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو هيئة فرعية للجمعية العامة، وهو معني بالدعوة إلى التغيير وربط الدول بالمعرفة، والخبرة، والموارد، من أجل مساعدة الشعوب على بناء حياة أفضل. وهو متواجد على أرض الواقع في 177 دولة، اعتباراً من يونيو/حزيران 2012. وتتضمن مجالات تركيز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ما يلي: (1) قضايا التنمية البشرية والأهداف الإنمائية للألفية؛ (2) الحد من الفقر؛ (3) الحوكمة الديمقراطية (بما في ذلك الانتخابات، وتعزيز المؤسسات الديمقراطية، واللامركزية)؛ (4) منع الأزمات والتعافي منها (بما في ذلك الحد من مخاطر الكوارث؛ ومنع نشوب النزاعات؛ والحوكمة الانتقالية، وسيادة القانون؛ ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ والحد من العنف المسلح؛ والأعمال المتعلقة بالألغام)؛ (5) الطاقة والبيئة؛ (6) فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز؛ (7) تعميم المساواة بين الجنسين (إلى جانب شراكات خاصة مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة، التي تتضمن صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة [UNIFEM])؛ (8) التنسيق [إدارة نظام المنسقين المقيمين]. ويشكل برنامج صندوق الأمم المتحدة الإنمائي، المعني بتعزيز سيادة القانون في البلدان المتضررة من الأزمات والبيئات الهشة، الخطة التي يعمل من خلالها صندوق الأمم المتحدة الإنمائي في مجالات سيادة القانون، والعدالة، والأمن، في بيئات الأزمات، إلى جانب أنه يدعم البرامج فيما يقرب من 37 دولة متضررة من الأزمات، و21 دولة ذات أولوية. وهذه البرامج تتضمن البرامج المشتركة مع إدارة عمليات حفظ السلام (DPKO)، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (UN Women).

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR):

تندرج مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين تحت برامج الجمعية العامة وصناديقها. وقد حصلت على تفويض قانوني من جانب المجتمع الدولي لحماية اللاجئين، وطالبي اللجوء، وعديمي الجنسية، بحيث تضمن احترام القواعد الدولية، ولا سيما حظر رد اللاجئين، والإعادة القسرية للاجئين إلى البلدان التي قد يتعرضون فيها للاضطهاد. وتضمن هذه المفوضية أيضاً تقديم المساعدة الملائمة،

والمنسقة جيداً، للأشخاص المشمولين باختصاصها، كما تضمن إيجاد حلول دائمة لمحنتهم. وقد أوكل المجتمع الدولي تدريجياً مسؤوليات جديدة إلى المفوضية. وتزايدت الدعوات الموجهة إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين للتدخل في إعادة دمج العائدين إلى بلدانهم الأصلية. وفي نفس الوقت، زادت المفوضية دعمها للجهود التعاونية المعنية بالتصدي لحماية النازحين داخلياً، ومساعدتهم، وإيجاد حلول دائمة لهم، وتلبية احتياجاتهم. وفي إطار الإصلاح في ميدان العمل الإنساني ونظام المجموعات، الذي وُضع عام 2005 لتوضيح مسؤوليات الهيئة في حالات الطوارئ، أوكلت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، إلى الهيئة، مسؤولية قيادة قطاعات [أو مجموعات] الحماية، والملاجئ الطارئة، والتنسيق بين المخيمات، وإدارة المخيمات، في حالات الطوارئ المعقدة حيث يكون هناك نزح داخلي مكثف.

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC):

لقد تم تكليف مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والذي يعد جزءاً من الأمانة العامة، بمكافحة العقاقير غير المشروعة والجرائم الخطيرة (بما في ذلك الإرهاب)، ومساعدة الدول في وضع استراتيجيات لمنع الجريمة وبناء قدرة أنظمة العدالة لديها، حتى تعمل بكفاءة أعلى ضمن إطار سيادة القانون. ويضطلع المكتب بخليط من الأعمال المعيارية، والتنفيذية، والبحثية، بما في ذلك: (1) مساعدة الدول في إصلاح نظام العدالة الجنائية الخاص بها، طبقاً للصكوك، والمعايير، والقواعد، الدولية؛ (2) مساعدة الدول في التصديق على المعاهدات الدولية وتنفيذها، وفي إصدار التشريعات المحلية بشأن المخدرات، والجريمة، والإرهاب، بالإضافة إلى تقديم خدمات الأمانة العامة والخدمات الفنية إلى الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والهيئات التشريعية؛ (3) الاضطلاع بأعمال البحث والتحليل لزيادة المعرفة والإلمام بقضايا المخدرات والجريمة، وتوسيع قاعدة الأدلة اللازمة لوضع السياسات واتخاذ القرارات التنفيذية؛ (4) تنفيذ مشاريع التعاون التقني الميداني، من أجل تعزيز قدرات العدالة الجنائية للدول الأعضاء، فيما يتعلق بمكافحة العقاقير غير المشروعة، والجرائم، والإرهاب.

إدارة الشؤون السياسية (DPA):

تعتبر إدارة الشؤون السياسية جزءاً من الأمانة العامة. وتشتمل أهدافها على الآتي: (1) تقديم المشورة والدعم للأمين العام فيما يتعلق بوفائه بمسؤولياته العالمية المرتبطة بمنع نشوب النزاعات، والسيطرة عليها، وحلها، بما في ذلك بناء السلام بعد انتهاء النزاع؛ (2) تقديم المشورة والدعم للأمين العام فيما يتعلق بالجوانب السياسية لعلاقاته بالدول الأعضاء، والهيئات الحكومية الدولية الأخرى؛ (3) تقديم المشورة والدعم للأمين العام فيما يتعلق بالمسائل المرتبطة بالمساعدة الانتخابية، وضمان إيلاء الاهتمام الكافي للطلبات المقدمة من جانب الدول الأعضاء للحصول على هذه المساعدة، وضمان الاستجابة لها؛ (3) تقديم الدعم الفني وخدمات الأمانة العامة إلى مجلس الأمن، وهيئاته الفرعية؛ (4) تقديم الدعم الفني للجمعية العامة وهيئاتها الفرعية ذات الصلة.

هيئة الأمم المتحدة للمرأة:

لقد تم إنشاء هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة، في يوليو/تموز 2010. وتندمج هيئة الأمم المتحدة للمرأة مع أربع جهات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة، كانت قائمة بذاتها في السابق، كما أنها تعتمد على العمل المهم المُنجَز من جانب هذه الجهات الأربع، التي تركز بشكل حصري على المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وهي: شعبة النهوض بالمرأة (DAW)؛ والمعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة (INSTRAW)؛ ومكتب المستشار الخاص للقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة (OSAGI)؛ وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (UNIFEM). والمهام الرئيسية لهيئة الأمم المتحدة للمرأة هي: (1) دعم الهيئات الحكومية الدولية، مثل لجنة وضع المرأة، في صياغتها للسياسات والمعايير والقواعد العالمية؛ (2) مساعدة الدول الأعضاء في تطبيق هذه المعايير، والوقوف على أهبة الاستعداد لتقديم الدعم التقني والمالي المناسب للبلدان التي تطلبه، ولإقامة شراكات فعالة مع المجتمع المدني؛ (3) مساهمة منظومة

الأمم المتحدة حول التزاماتها بشأن المساواة بين الجنسين، بما في ذلك الرصد المنتظم للتقدم على نطاق المنظومة. وارتكازاً إلى الرؤية الخاصة بالمساواة، والمنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة، تعمل هيئة الأمم المتحدة للمرأة على قضايا من ضمنها القضاء على التمييز ضد النساء والفتيات؛ وتمكين المرأة؛ وتحقيق المساواة بين المرأة والرجل باعتبارهما شريكين في، ومستفيدين من، التنمية، وحقوق الإنسان، والعمل الإنساني، والسلام، والأمن.

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسف):

تعتبر يونيسف هيئة فرعية للجمعية العامة، وهي مكلفة بالدعوة لحماية حقوق الأطفال، والمساعدة في تلبية احتياجاتهم الأساسية، وزيادة فرصهم للوصول إلى كامل إمكاناتهم. وتسترشد يونيسف باتفاقية حقوق الطفل، وتناضل من أجل ترسيخ حقوق الأطفال، مثل ضمان تطبيق المبادئ الأخلاقية، والمعايير الدولية للسلوك، تجاه الأطفال. وتتضمن مجالات تركيزها الآتي: (أ) بقاء الطفل الصغير على قيد الحياة ونماؤه؛ (ب) التعليم الأساسي والمساواة بين الجنسين؛ (ج) فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والأطفال؛ (د) حماية الطفل: منع العنف ضد الطفل، ومنع استغلاله، وإساءة معاملته، والتصدي لكل هذه السلبيات؛ (هـ) الدعوة في مجال السياسات، وإقامة شراكات حول حقوق الأطفال.

إدارة عمليات حفظ السلام (DPKO):

تأسست إدارة عمليات حفظ السلام رسمياً عام 1992 كجزء من الأمانة العامة للأمم المتحدة، ولكن جذورها تمتد إلى عملية الأمم المتحدة الأولى لحفظ السلام في 1948. والوظيفة الأساسية لإدارة عمليات حفظ السلام هي تقديم التوجيه السياسي والتنفيذي لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، من خلال تخطيط عمليات حفظ السلام، وإعدادها، وإدارتها، وتوجيهها، حتى تؤدي تكليفاتها بفعالية، في إطار السلطة العامة لمجلس الأمن والجمعية العامة، وتحت قيادة الأمين العام. ويرأس إدارة عمليات حفظ السلام وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام. وقد تأسس مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية (OROLSI)، التابع لإدارة عمليات حفظ السلام، عام 2007، من أجل تقديم منهج متكامل وتطوعي لمساعدات الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون والكيانات الأمنية. ويوحد OROLSI بين الشرطة، والعدالة، والسجون، والأعمال المتعلقة بالألغام، ونزع السلاح، والتسريح وإعادة الإدماج، بالإضافة إلى مهام جديدة متعلقة بإصلاح قطاع الأمن، وذلك أساساً لدعم عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ولتقديم الدعم، على المستوى العالمي، فيما يتعلق بالشرطة والسجون داخل البلدان التي لا توجد فيها بعثات لحفظ السلام.

■ نهاية المقتطف

أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون

- فيما يلي بعض الأمثلة على الأنشطة العالمية للأمم المتحدة في مجال سيادة القانون:
- صياغة الاستراتيجيات الوطنية للعدالة والأمن، وكذا صياغة الخطط الإنمائية الوطنية، وتطبيقها
 - تعزيز الإصلاح القانوني
 - تعزيز العدالة الانتقالية
 - تقوية جهاز الشرطة وغيره من المؤسسات الأمنية ومؤسسات العدالة الأخرى
 - دعم العدالة بين الجنسين
 - دعم توفير العدالة للأطفال
 - مكافحة الجريمة المنظمة، بما في ذلك مكافحة الاتجار بالبشر
 - صياغة الدساتير
 - تعزيز الاحتكام إلى القضاء
 - تعزيز الوعي والتمكين القانوني
 - مواصلة البحث، بما في ذلك توثيق الدروس المستفادة وأفضل الممارسات، وإعداد مواد توجيهية
 - تدريب موظفي الأمم المتحدة

تمويل الأمم المتحدة

تحصل الأمم المتحدة على التمويل من الاشتراكات الإجبارية التي تسدها الدول الأعضاء.³⁷ وتنص المادة 19 من ميثاق الأمم المتحدة على أن الدولة العضو التي تتأخر في سداد اشتراكها بمبلغ يساوي، أو يتجاوز، الاشتراكين المستحقين عن عامين سابقين، يمكن أن تفقد حقها في التصويت بالجمعية العامة. ويُسمح بالاستثناء من ذلك إذا ما استطاعت الدولة العضو أن تثبت أن ظروفها خارج نطاق سيطرتها قد ساهمت في عجزها عن السداد.

وإذا ما لم تسدد الدول المبالغ المستحقة عليها، فإن الأمم المتحدة لن تستطيع العمل بكامل طاقتها. وإذا ما حدث عجز ما، يمكن للأمم المتحدة أن تلجأ إلى المساهمات الطوعية أو المساهمات الخارجة عن الميزانية، لتمويل أنشطة معينة.

ويتم تمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بميزانية مستقلة، هي الآن أكبر من ميزانية الأمم المتحدة العادية. وقد بلغت ميزانية الأمم المتحدة العادية لفترة السنتين 2014-2015 ما يقرب من 5.5 مليار دولار أمريكي.³⁸ وتبلغ ميزانية عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام للسنة المالية 2015-2016 8.27 مليار دولار أمريكي.³⁹ وطبقاً للموقع الإلكتروني لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، يعتبر هذا الرقم أقل من نصف 1 في المائة من النفقات العسكرية العالمية (وقد قدرت بمبلغ 1.747 مليار دولار أمريكي عام 2013).⁴⁰ ويتم تمويل ميزانيات حفظ السلام عن طريق الدول الأعضاء، ولكن العبء الأكبر يقع على الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن، وهم: الصين، وفرنسا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، وروسيا.

وهناك هيئات تابعة للأمم المتحدة، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، لديها ميزانيات مستقلة يتم تمويلها من خلال المساهمات الطوعية من الدول الأعضاء، والجمهور العام. ويطلب التمويل الطوعي أيضاً من أجل المساعدات الإنسانية، حيث يمكن أن تعتمد المناشدات في هذا الصدد على القلق العام بشأن الكوارث الطبيعية أو الصناعية.

والتمويل الطوعي معناه أن الأزمات التي تجذب الاهتمام العام بدرجة كبيرة، أو التي تتمتع بدرجة عالية من الأهمية السياسية، تحصل على موارد كافية، بينما لا تحصل المآسي الأقل شهرة على التمويل الكافي بشكل عام.

مقتطف

المصدر:

Vivienne O'Connor,
Practitioner's Guide:
Understanding the
International Rule
of Law Community,
Its History, and
Its Practice,

(Washington, DC:
INPROL, June 2015),
[http://inprol.org/
publications/14886/
understanding-the-
international-rule-of-
law-community-its-
history-and-its.](http://inprol.org/publications/14886/understanding-the-international-rule-of-law-community-its-history-and-its)

جهات دولية أخرى فاعلة في تقديم المساعدات المتعلقة بمجال سيادة القانون

المنظمات الدولية

تعتبر الأمم المتحدة هي إحدى المنظمات الدولية، ما يعني أنها تتألف من حكومات العديد من البلدان المختلفة، وقد تأسست بموجب معاهدة متفق عليها من جانب هذه البلدان. وبعد الأمم المتحدة، هناك مجموعة كبيرة من المنظمات الدولية الأخرى، التي تقدم أيضاً مساعدات في مجال سيادة القانون حول العالم.

تعمل المنظمة الدولية للهجرة (IOM) في مجال الهجرة البشرية والمنظمة. وفيما يتعلق بالمساعدة في مجال سيادة القانون، تركز المنظمة الدولية للهجرة على مكافحة الاتجار بالبشر، وقضايا الأرض والملكية المعقدة، وجبر الضحايا بعد انتهاء النزاع. ويوجد للمنظمة الدولية للهجرة مكاتب إقليمية وقطرية.

تركز منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، من خلال لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لها، على القضايا المتعلقة بإصلاح نظم العدالة والأمن، في البلدان النامية والمتضررة من النزاعات (على الرغم من أنها ليس لها وجود ميداني في تلك البلدان).

وهناك منظمتان أخريان، من المنظمات الحكومية الدولية المُركزة على سيادة القانون، لهما أهميتهما في هذا الصدد، وهما المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (IDEA)، الذي يقدم مساعدات في مجال وضع الدساتير، والمنظمة الدولية لقانون التنمية (IDLO)، التي تلتزم بتمكين الحكومات والشعوب من إصلاح القوانين وتقوية المؤسسات.

ومن ضمن المنظمات المهمة، هناك منظمة مختلطة تجدر الإشارة إليها في هذا السياق، وهي: اللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC). وهي جمعية خاصة بموجب القانون السويسري، ولكنها تُكَلَّف بمهامها وأشطتها من جانب المجتمع الدولي. واللجنة الدولية للصليب الأحمر مكلفة بزيارة المحتجزين، والتفتيش على مرافق الاحتجاز، خلال النزاعات، وفي حالات العنف. كما أنها تقدم أيضاً مساعدات في مجال إصلاح السجون في البلدان المتضررة من النزاعات.

المنظمات الإقليمية

تعتبر المنظمات الإقليمية منظماتٍ دولية تنتمي دولها الأعضاء إلى إقليم معين. وقد أصبحت المنظمات الإقليمية أكثر انغماساً بشكل متزايد في تقديم المساعدات في مجال سيادة القانون. وتنزع المنظمات الإقليمية إلى تركيز جهودها على إقليمها، أو على البلدان الأعضاء فيها، وذلك باستثناء الاتحاد الأوروبي، الذي يقدم مساعداته في مجال سيادة القانون إلى كل أنحاء العالم.

ويمكن للمنظمات الإقليمية أن تنظم بعثات لحفظ السلام مع الأمم المتحدة، كجزء من جهودها في تعزيز سيادة القانون. وتقيم بعض المنظمات الإقليمية مشاريع غير متكررة في مجال سيادة القانون، بينما البعض الآخر تكون له مكاتب قطرية، ويقدم مساعدات في مجال سيادة القانون بشكل مباشر، إما للحكومة أو للمجتمع المدني في البلدان المتضررة من النزاعات، بل إنه حتى الاتحاد الأوروبي له بعثات ميدانية معينة تركز على سيادة القانون، في كوسوفو وأفغانستان، بينما تعمل بعثات أخرى، مثل البعثة الموجودة في ليبيا، على القضايا المتعلقة بسيادة القانون، كجزء من تكليف أوسع.

وتعتبر الصياغة التشريعية، وضمان اتساق التشريعات، في أي إقليم، بغرض مقاضاة المتورطين في الجرائم عبر الوطنية، من العناصر المهمة للمساعدة في مجال سيادة القانون بالنسبة لبعض المنظمات

الإقليمية. فعلى سبيل المثال، يعمل كلٌّ من الكومنولث، ومنظمة الدول الأمريكية (من خلال معهد الدراسات القضائية للأمريكتين)، والجماعة الكاريبية (CARICOM)، ومنتدى جزر المحيط الهادئ (من خلال أمانته العامة)، على تقديم مساعدات في الصياغة التشريعية لدولها الأعضاء، وذلك في مجال إصلاح سيادة القانون.

وفيما يلي قائمة غير حصرية بالمنظمات الإقليمية التي تقدم مساعدات في مجال سيادة القانون بشكل أو بآخر:

الاتحاد الأوروبي	المنظمات الإقليمية الإفريقية
منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)	الاتحاد الإفريقي
المنظمات الإقليمية لأمريكا اللاتينية	المنظمات الإقليمية العربية
منظمة الدول الأمريكية	جامعة الدول العربية
منظمات أخرى	منظمة التعاون الإسلامي
الكومنولث	المنظمات الإقليمية لآسيا والمحيط الهادئ
الجماعة الكاريبية	منتدى جزر المحيط الهادئ
	المنظمات الإقليمية الأوروبية
	مجلس أوروبا

المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف (الدولية والإقليمية)

تعتبر المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف من المنظمات الدولية، لأنها ذات طبيعة حكومية دولية (أي تتألف من مجموعة كبيرة من الدول الأعضاء). وتقدم المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف قروضاً ومنحاً للبلدان النامية والمتضررة من النزاعات، من أجل تعزيز النمو الاقتصادي والحد من الفقر. وهي تقدم أيضاً "استشارات مهنية بخصوص أنشطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان النامية."

لقد أدى الاعتقاد المتنامي بأنه يمكن تعريف الفقر على نطاق واسع، ليشمل الافتقار إلى العدالة وسيادة القانون، وكذا الاعتقاد بضرورة تحقيق سيادة القانون لدعم التنمية الاقتصادية، وتنمية القطاع الخاص، أدى هذان المعتقدان إلى مشاركة المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف في المساعدات المتعلقة بسيادة القانون، اعتباراً من ثمانينيات القرن العشرين وما بعدها.

ويعتبر البنك الدولي هو المصرف الأكثر شهرة بين المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. وقد امتدت مساعداته في مجال سيادة القانون، على مدار السنوات، من مجرد التركيز على تنمية مؤسسات الدولة وقوانينها، إلى العمل مع المجتمع المدني، والاهتمام بأنشطة "التمكين القانوني". والبنك الدولي لديه مكاتب قطرية في أكثر من 100 دولة.

وبالإضافة إلى البنك الدولي، هناك أيضاً المصارف الإنمائية الإقليمية، ومن ضمنها مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية الكاريبي، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف التنمية الإفريقي. وقد شرع كل من مصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية الإفريقي، في التركيز على سيادة القانون والاحتكام إلى القضاء. وكلاهما لديه مكاتب في البلدان النامية والمتضررة من النزاعات.

الجهات المانحة الثنائية

يطلق على البلدان التي تقدم مساعدات في مجال سيادة القانون مباشرة إلى بلد آخر، اسم "الجهات المانحة الثنائية." وعلى حسب البلد الذي تُقدم إليه المساعدة، يمكن أن تأتي المساعدة من وزارة العدل، أو وزارة الخارجية، أو ما يكافئها، أو وزارة الدفاع، أو أية وزارة أخرى.

وبالنسبة لأغلب الجهات المانحة الثنائية، غالباً ما تقوم أكثر من وزارة أو إدارة بتقديم المساعدة إلى البلد المتضرر من النزاع، بل إنه يمكن أن يكون هناك مكاتب عديدة، داخل الوزارة الواحدة، تقوم بتقديم المساعدة (وكثيراً ما لا يتم التنسيق بينها). ومن الممكن أن يثير ذلك ارتباكاً شديداً لدى أهل البلد ذي الصلة، لأن هذه الوزارات أو الإدارات يمكن أن تعتمد مناهج مختلفة، وأن تكون أولوياتها مختلفة. وعلى سبيل المثال، يوجد لدى الولايات المتحدة سبع إدارات على مستوى مجلس الوزراء، وثمان وعشرون وكالة، ومكتباً، كلها معنية بإصلاح سيادة القانون، بدءاً من وزارة الدفاع وحتى وزارة المالية.

وإضافة إلى ذلك، فإن كثيراً من البلدان يكون لديه وزارة أو إدارة (غالباً ما تكون داخل وزارة الخارجية) مكرسة لتقديم المساعدات الإنمائية.

وفيما يلي أمثلة على الوزارات، أو الإدارات، الإنمائية، النشطة بشكل خاص في تقديم المساعدات المتعلقة بمجال سيادة القانون:

الولايات المتحدة	أيرلندا
وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية (USAID)	المساعدة الأيرلندية (Irish Aid) (تابعة لوزارة الخارجية والمملكة المتحدة)
السويد	ألمانيا
وزارة التنمية الدولية البريطانية (DFID)	الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)
بلجيكا	سويسرا
الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (SIDA)	الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون الدولي
الدنمارك	النرويج
الوكالة الإنمائية البلجيكية (BDA)	الوكالة النرويجية للتعاون الإنمائي
الولايات المتحدة	اليابان
وكالة الخارجية الدنماركية (تابعة لوزارة الخارجية الدنماركية)	الوكالة اليابانية للتعاون الدولي

هناك أيضاً في السويد وكالة حكومية مكرسة بالكامل للعمل في البلدان المتضررة من النزاعات—أكاديمية فولك برنادوت (Folke Bernadotte Academy).

وبعض الجهات المانحة الثنائية يكون لديها مكاتبها القطرية الخاصة، بينما يتخذ الآخرون موقفاً لهم في سفارة دولتهم بالبلد الذي يعملون فيه، وفي بعض الحالات، كما سيتم شرحه أدناه، توكل بعض الجهات المانحة الثنائية مهمة تنفيذ مشاريعهم إلى شركات استشارية خاصة، أو إلى الجامعات، أو المنظمات الدولية غير الحكومية، التي قد يكون، أو لا يكون، لديها مكاتب قطرية.

المنظمات، والمؤسسات، وغيرها من الجهات، الدولية غير الحكومية

من الممكن أن ينصب تركيز المنظمات غير الحكومية على الصعيد الوطني أو على الصعيد الدولي. والمنظمات غير الحكومية التي لا تقتصر مهامها على بلد معين، يُطلق عليها اسم "المنظمات الدولية غير الحكومية".

وكل منظمة دولية غير حكومية لديها مجال تركيز خاص بها. فقد يتخصص بعضها في تقديم المساعدات القانونية للفقراء، بينما قد يركز البعض الآخر على جهود مكافحة الفساد، على سبيل المثال. وتستغل بعض المنظمات الدولية غير الحكومية خدمات المحامين المتطوعين (مثل محامين بلا حدود)، ممن لديهم وظائف بدوام كامل في بلادهم الأصلية، ولكنهم مع ذلك يسافرون لفترات قصيرة إلى البلدان المتضررة من النزاعات، ليقدموا مساعداتهم. وهناك منظمات أخرى دولية غير حكومية لديها موظفون بدوام كامل.

وفيما يلي بعض الأمثلة على المنظمات الدولية غير الحكومية التي تقدم مساعدات في مجال سيادة القانون:

- تقدم رابطة المحامين الأمريكية مساعدات في مجال الإصلاح القانوني، مع تركيز خاص على العمل مع المحامين ونقابات المحامين.
- تضطلع منظمة العفو الدولية بالبحث في انتهاكات حقوق الإنسان والدفاع عن القضايا المتعلقة بها.
- تتعرض المادة 19 إلى الدفاع عن حرية التعبير وحرية الإعلام.
- تركز رابطة منع التعذيب على الدفاع عن حقوق الإنسان في أماكن الاحتجاز.
- تقدم "محامون بلا حدود" مساعدات مجانية في مجال سيادة القانون، وبناء القدرة، والاحتكام إلى القضاء.
- تضطلع منظمة رصد حقوق الإنسان (Human Rights Watch)، بالبحث في انتهاكات حقوق الإنسان، والدفاع عن القضايا المتعلقة بها.
- تركز التحالفات القانونية الدولية - العدالة على المستويات الدنيا للجميع (International Legal Alliances - Microjustice for All)، على تقديم المساعدات القانونية للفقراء، بالإضافة إلى ضمان معرفتهم بحقوقهم.
- تسعى رابطة المحامين الدولية إلى تشكيل مستقبل المهن القانونية حول العالم (بما في ذلك معهد حقوق الإنسان).
- تقدم الرابطة الدولية للمؤسسات الإصلاحية والسجون مساعدات في مجال إصلاح السجون حول العالم.
- تساعد المؤسسة القانونية الدولية البلدان المتضررة من النزاعات على إقامة برامج للمساعدات القانونية العامة.
- يركز المجلس الدولي لإعادة تأهيل ضحايا التعذيب على منع التعذيب وإعادة تأهيل ضحايا التعذيب.
- تقدم مشاريع كبار المحامين الدولية خدمات قانونية تطوعية من جانب كبار المحامين، للمساعدة في تنفيذ برامج الإصلاح القانوني.
- تعمل "لا سلام بلا عدالة" على تعزيز حقوق الإنسان، وسيادة القانون، والعدالة الدولية.
- تعمل المنظمة الدولية لإصلاح القانون الجنائي على إصلاح السجون ونظم العدالة الجنائية.
- تقدم مجموعة قانون وسياسات الصالح العام (Public Interest Law and Policy Group) مساعدات قانونية مجانية للدول والحكومات.
- تركز خدمة السلم والعدل في أمريكا اللاتينية على تقصي الحقائق والعدالة في عملية بناء الديمقراطية بأمريكا اللاتينية.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى المنظمات العامة غير الحكومية، التي تعتبر منظمات غير حكومية ولكنها تتمتع أيضاً بمركز حكومي. وعلى سبيل المثال، يعتبر معهد الولايات المتحدة للسلام أحد المعاهد الاتحادية الأمريكية، كما أنه أيضاً منظمة غير حكومية.

وهناك أيضاً العديد من المؤسسات التي تعمل على سيادة القانون. والمؤسسة تشبه المنظمة غير الحكومية في أنها غير حكومية بطبيعتها. ويتم إنشاء المؤسسات لتقديم المنح في مجال معين. وتقوم كافة المؤسسات من أمثال مؤسسة آسيا، وصندوق كارنيجي للسلم الدولي، ومؤسسة فورد، ومؤسسة ماك آرثر، ومؤسسات المجتمع المفتوح، بتمويل مشاريع مرتبطة بسيادة القانون، والعدالة، والأمن.

وأخيراً، يمكن للجامعات أيضاً أن تقدم مساعدات في مجال سيادة القانون. ويجوز أن تحصل الجامعات، والمنظمات الدولية غير الحكومية، على تمويلها، لتقديم المساعدات في مجال سيادة القانون، من مصادر خاصة، مثل المؤسسات. وإضافة إلى ذلك، يمكنها أن تحصل على أموال من الجهات المانحة الثنائية.

الشركات والمؤسسات الخاصة

مع استثمار المزيد والمزيد من الأموال في المساعدات المرتبطة بسيادة القانون، وجد القطاع الهادف للربح فرصة له في هذا المجال. فقد اتسع نشاط بعض الشركات القائمة ليشمل تقديم المساعدات إلى الخارج في مجال سيادة القانون، أو أسست شركات جديدة وكُرست جهودها لتنفيذ مشاريع المساعدة في مجال سيادة القانون، بالبلدان النامية والخارجة من نزاعات.

وتستخدم الجهات المانحة الثنائية الشركات والمؤسسات الخاصة، بشكل متزايد، لتنفيذ مشاريعها في مجال سيادة القانون. وعلى سبيل المثال، تعتمد وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، ووزارة التنمية الدولية البريطانية، بشدة، على الشركات الخاصة في تنفيذ مشاريعها. وتمر هذه الشركات بعملية مناقصة تنافسية، حتى يرسو عليها العطاء الخاص بمشروع معين. ويحدد من يطلق عليه اسم "الممول" (المانح على صعيد ثنائي) المهام التي يريد للشركة أو المؤسسة أن تضطلع بها، بالأموال التي خصصها للمشروع. ويشرف الممول على تنفيذ المشروع، ويكون على الشركة تقديم تقارير دورية عن أداؤها. ويجوز للشركة أن تعين موظفين للمشروع بدوام كامل، وأن يكون لديها مكتب في البلد المتضرر من النزاع، أو يمكن عوضاً عن ذلك أن يسافر موظفوها من وإلى البلد ذي الصلة. ومن الممكن أن يحترار أهل البلد بشدة في التمييز بين الشركات الخاصة والوكالات الحكومية.

■ نهاية المقتطف

حواشي الفصل الأول، الجزء الخامس

26. See, for example, Stephen Golub, "A House without a Foundation," in *Promoting the Rule of Law Abroad: The Search for Knowledge*, ed. Thomas Carothers (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006).

27. نفس المرجع، 109.

Ibid.; Thomas Carothers, "The Rule of Law Revival," 77 *Foreign Affairs* (1998): 95–106; and Vivienne O'Connor, *Practitioner's Guide: Understanding the International Rule of Law Community, Its History, and Its Practice* (Washington, DC: INPROL, June 2015).

29. See, for example, Rachel Kleinfeld, *Advancing the Rule of Law Abroad: Next Generation Reform* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2012).

30. O'Connor, *Understanding the International Rule of Law Community*.

31. USAID Albania, USAID/Albania Strategic Plan FY 1998-2002, May 1998: 89.

32. USAID Albania, USAID/Albania Strategic Plan FY 1998-2002, May 1998: 90.

33. Deval Desai, Deborah Isser, and Michael Woolcock, "Rethinking Justice Reform in Fragile and Conflict-Affected States: The Capacity of Development Agencies and Lessons from Liberia and Afghanistan," in *World Bank Legal Review*, vol. 3, *International Financial Institutions and Global Legal Governance*, ed. Hassane Cisse, Daniel Bradlow, and Benedict Kingsbury (Washington, DC: World Bank, 2011).

34. انظر تقرير الأمين العام، "لنوح قوانا: تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة من أجل سيادة القانون"، Corr.1. 14/980/S/2006. 980/S/2006، ديسمبر/كانون الأول، 2006، <http://unrol.org/files/UnitingArabic.pdf>.

35. See Report of the Secretary General, "Strengthening and Coordinating United Nations rule of law activities," A/63/226, 6 August 2008, [48].

36. Global Focal Point, "Global Focal Point: Police, Justice & Corrections Fact Sheet," February 2015, http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/Fact_Sheet_Global_Focal_Point_for_Police_Justice_and_corrections_Feb2015.pdf.

37. See, for example, UN Secretariat, "Assessment of Member States' Contributions to the United Nations Regular Budget for the Year 2015," ST/ADM/SER.B/910, December 29, 2014.

38. الجمعية العامة للأمم المتحدة، الميزانية البرنامجية لفترة السنتين 2014-2015، Add.1: 110. 22/6/A/68، 2014، أبريل/نيسان، [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/6%20\(Introduction\)&referer=http://www.un.org/en/ga/fifth/68/ppb1415sg.shtml&Lang=A](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/6%20(Introduction)&referer=http://www.un.org/en/ga/fifth/68/ppb1415sg.shtml&Lang=A).

39. الجمعية العامة للأمم المتحدة، الموارد المعتمدة لعمليات حفظ السلام لفترة من 1 يوليو/حزيران 2015 إلى 30 يونيو/حزيران 2016، مذكرة الأمين العام، 24/69/A/C.5، 3، 26 يونيو/حزيران، 2015، <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/198/86/PDF/N1519886.pdf?OpenElement>.

40. UN Peacekeeping, "Financing Peacekeeping," <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>.

الجزء السادس

المبادئ التوجيهية للمجتمع الدولي المعني بسيادة القانون

فكر

اذكر بعض التحديات التي واجهتها في العمل مع الفاعلين الدوليين، أو في ملاحظة عملهم، في بيئتك الخاصة؟

- فيما يلي بيان لبعض الانتقادات الشائعة التي توجه للمجتمع الدولي المعني بسيادة القانون:⁴¹
- أولوياتهم مدفوعة بمصالح المانحين، وليس بالاحتياجات الفعلية للمجتمع.
 - عدم تشاركتهم في المعلومات، ما ينتج عنه غياب التنسيق الملائم.
 - تتداخل منظماتهم أو ازدواج عملها، ما يترتب عليه تبديد الموارد.
 - افتقارهم إلى استراتيجية شاملة.
 - عدم فهمهم للتعقيدات والديناميات الخاصة بالبيئة ذات الصلة.
 - محاولتهم قيادة الإصلاحات بدلاً من تسهيل السيطرة الوطنية.
 - افتقارهم إلى الثقة وعدم صدقهم.

فكر

ما هي النصيحة التي تسديها للمجتمع الدولي لتوجيه منهجه الخاص بالمساعدات في مجال سيادة القانون؟

تتناول المذكرة الإرشادية للأمين العام بشأن نهج الأمم المتحدة الخاص بالمساعدة في مجال سيادة القانون (2008)، بالتفصيل، ثمانية مبادئ توجيهية لأنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، وهي مبادئ منطبقة في جميع الحالات، بما في ذلك بيئات النزاع، وما بعد النزاع، وبيئات التنمية. ويمكن الاطلاع على النص الكامل باللغة الفرنسية والإنجليزية على: http://www.unrol.org/doc.aspx?doc_id=2124

- وتلك تعتبر أداة لمحاسبة شركاء الأمم المتحدة على تصرفاتهم في مجال تعزيز سيادة القانون. ويمكن إيجاز هذه المبادئ على النحو التالي (مع ملاحظة أن هذه القائمة ليست شاملة):
- قيام المساعدة على القواعد والمعايير الدولية.
 - مراعاة السياق السياسي.
 - قيام المساعدة على السياق الاستثنائي للبلد ذي الصلة.
 - النهوض بحقوق الإنسان والعدالة بين الجنسين.
 - ضمان تولي مقاليد الأمور على الصعيد الوطني.
 - دعم الدوائر الإصلاحية الوطنية.
 - ضمان تطبيق منهج استراتيجي شامل ومتناسق.
 - المشاركة في التنسيق الفعال والشراكات الفعالة.

للاطلاع على شرح تفصيلي لهذه المبادئ، انظر

O'Connor, Understanding the International Rule of Law Community, 27-32.

حواشي الفصل الأول، الجزء السادس

الفصل الثاني

نظام العدالة



نظام العدالة

يستعرض هذا الفصل العناصر الأساسية لنظام عدالة جنائية فعّال والمؤسسات والأطراف الفاعلة ذات الصلة المنخرطة في عملية تقديم العدالة والأمن. ويركز الفصل على أوجه التشابه والتفرد الممكنة للأنظمة القانونية المحلية المختلفة ويقدم بعض الأدوات الأساسية للبدء في عملية تحليل سياق محدد.

نقاط رئيسية:

- العناصر التي تجعل نظام العدالة فعالاً
- فهم كيفية عمل الأنظمة وإدراك الاختلاف بين الجزء والكل
- عملية العدالة الجنائية وعناصرها
- الأطراف الفاعلة الرئيسية في العدالة والأمن وأدوارهم في عملية العدالة
- الرؤى والخبرات المختلفة لنظام العدالة

الفصل الثاني: جدول المحتويات

67.....	نظام عدالة فعال	الجزء الأول:
67.....	فهم نظام العدالة	
68.....	الرؤية الكلية للنظام	
68.....	عناصر نظام العدالة	
71.....	المؤسسات والأطراف الفاعلة داخل نظام العدالة	
78.....	مهام نظام العدالة التابع للدولة	
90.....	دور الشعب	
93.....	فهم النظام القانوني المحلي	الجزء الثاني:
97.....	الأنظمة القانونية الرسمية	
100.....	أنظمة العدالة العرفية	
101.....	النظم القانونية الدينية	
103.....	تأملات في العلاقة بين الشريعة الإسلامية وقانون الدولة والعرف	
106.....	تمرين للقارئ: رسم خريطة للنظام القانوني الخاص بي	

الجزء الأول | نظام عدالة فعال

فهم نظام العدالة

النظام الذي يوفر العدالة لجميع أفراد المجتمع جزء أساسي من تعزيز ثقافة سيادة القانون. ولكن لا يوجد نموذج مثالي لنظام العدالة يمكن تطبيقه لضمان ثقافة سيادة القانون. وبكل تأكيد، لا يوجد في أي دولة اليوم نظام مثالي للعدالة. ولكن لدى جميع البلدان نظام وطني يتيح للأفراد تسوية نزاعاتهم والتعامل مع مظالمهم. وقد يتسم هذا النظام بالتعقيد وعدم الترتيب وعدم الاتساق في أغلب الأحيان.

وفي عملية تخطيط شكل النظام الفعال في سياق دولة بعينها، تتمثل الخطوة الأولى المهمة للداعين إلى ثقافة سيادة القانون في فهم طريقة عمل هذا النظام المحدد في الواقع وعناصره المختلفة والأفراد والمؤسسات المتنوعة المنخرطة فيه. ويتيح لنا هذا الفهم تحديد العوائق الماثلة أمام الوصول إلى نظام فعال وما يمكن اتخاذه من خطوات لتعزيز نظام فعال يمكنه دعم ثقافة سيادة قانون قوية ومساندتها ورعايتها.

فكر

• ماذا يعني وجود نظام فعال؟

• ما الكلمات الأخرى التي يمكننا استخدامها بدلاً من "فعال"؟

يشتمل النظام الفعال على العديد من الأشياء: فهو نظام يساند العناصر الأساسية لثقافة سيادة القانون ويعززها. ويعمل بطريقة تستحق الحصول على ثقة الشعب. وينظر إليه أفراد المجتمع على أنه شرعي، وهو كذلك في الواقع. ويتحلى الأفراد العاملون فيه، مثل القضاة وأفراد الشرطة، بالقدرة التقنية والانضباط ويساندون قيم النظام. ويسري على جميع الأفراد ويضمن حصول الجميع على معاملة عادلة ومتساوية أمام القانون. ويكفل اتسام القوانين المطبقة والقرارات التي يُتوصل إليها بإمكانية التنبؤ بها وأن العمليات والإجراءات شفافة ومعروفة وتطبق بشكل صحيح. ويتحلى بالكفاءة والنزاهة والإنصاف والإتاحة لجميع الأفراد. وأنه مزود بصورة ملائمة بما يكفي من البنية التحتية والموظفين للاستجابة للاحتياجات الحقيقية للمجتمع الذي يخدمه. وأنه يلائم الحقائق الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية للسياق.

فكر

• ما التوقعات الأخرى التي لدينا بشأن نظام العدالة الفعال؟

لماذا نرغب في نظام فعال؟

- لحماية ومساندة وتعزيز الحقوق الأساسية لجميع الأفراد، بما في ذلك الضحايا والمتهمين
- لحماية ثقافة سيادة القانون ومساندتها وتعزيزها
- لتوفير سبل سلمية للتعامل مع المظالم
- لمحاسبة جميع الأفراد عن الضرر الذي يلحقونه بالآخرين
- لتعزيز السلام والاستقرار من خلال التسوية السلمية للصراعات
- لتوفير آلية محايدة وعادلة للتعامل مع المظالم في المجتمع

الرؤية الكلية للنظام

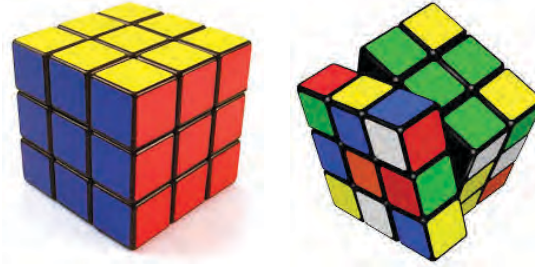
بالنسبة للداعين إلى ثقافة سيادة القانون، تيسر القدرة على رؤية وفهم نظام العدالة ككل—بما في ذلك مهامه ومؤسسته وأطره القانونية—البدء في عملية تحليل سبب عدم عمل النظام بفعالية وما يتعين القيام به لتحسين فعاليته.

ويتكون نظام العدالة من العديد من الأجزاء المترابطة. وتؤثر التغييرات التي تطرأ على جزء واحد من النظام، إيجابية كانت أو سلبية، على أجزائه الأخرى. فعلى سبيل المثال، لا يمكن لتحسين كفاءة الشرطة للقيام بعمليات التوقيف أن يساهم وحده بفعالية في تعزيز سيادة القانون إذا لم تكن هناك قوانين حديثة يتم تطبيقها، ولا توجد مرافق احتجاز آدمية ومجهزة بموارد كافية وخاضعة للإشراف بحيث يحتجز فيها الأشخاص الذين يتم توقيفهم، ولا يوجد نظام قضائي يؤدي مهامه لمحاكمة المتهمين بشكل قانوني وعلى وجه السرعة، وكذلك لا يوجد محامو دفاع لتمثيلهم أمام المحكمة.

مثال

مكعب روبيك

فكر في نظام العدالة الجنائية كمكعب روبيك. وهدفنا أن يكون كل جانب بلون واحد. ولكن ليس من السهل تحقيق ذلك الهدف دوماً.



فكر ما تأثير تحريك جزء من المكعب؟

فكر

عناصر نظام العدالة

لنبدأ بالتفكير في نظام العدالة التابع للدولة، أو نظام العدالة الرسمي. فكل دولة لديها نظام عدالة رسمي، إلا في البلدان المتأثرة بالصراع فقد يكون هذا النظام ضعيفاً أو غير موجود تقريباً.

وتركز الأشكال التالية بشكل خاص على نظام العدالة الجنائية. وعلى الرغم من ذلك، لا تقتصر قضايا العدالة على المسائل التي تقع في إطار النطاق الجنائي، بل إنها تشمل القانون المدني أو مسائل القانون الإداري. وبالتالي، يناقش هذا الفصل كذلك أنظمة العدالة على نطاق أوسع.

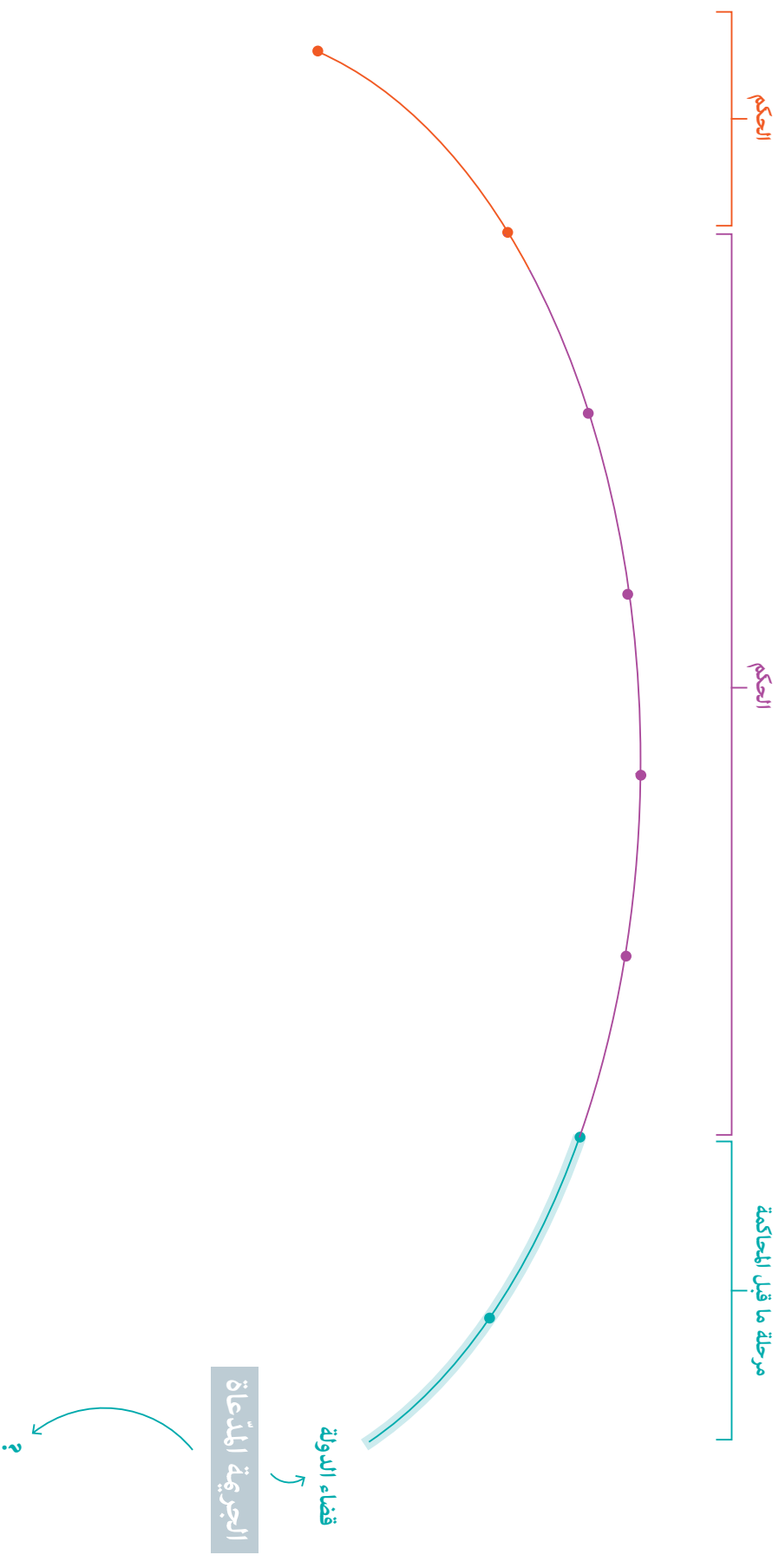
انظر الشكل 1.2 أدناه.

فكر

ما العناصر التي تكون النظام الرسمي للعدالة الجنائية بالنسبة لك؟
على سبيل المثال، أين تقع كلمة "الاعتقال" أو "الحكم" في هذا الشكل؟

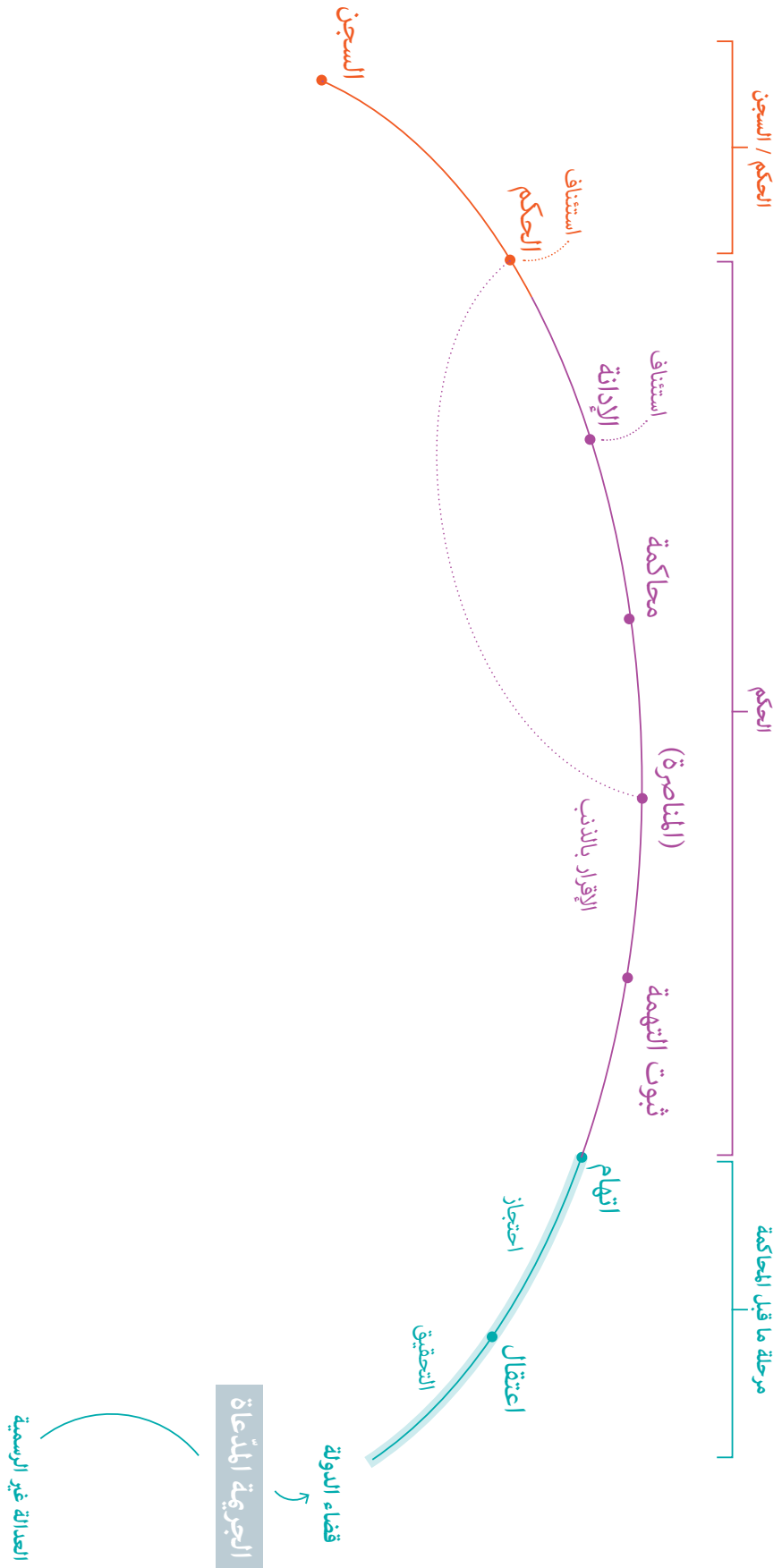
عملية العدالة الجنائية

الشكل 1.2



الشكل 2.2

عناصر عملية العدالة الجنائية



والآن قارن بين نظامك والشكل 2.2 الذي يقدم عرضاً عاماً لمختلف العناصر المحتملة لعملية العدالة الجنائية من منظور القانون المدني والقانون العام. ولا يشتمل كل نظام على هذه العناصر، بل قد توجد اختلافات بين الأنظمة المشتركة في التقاليد القانونية، مثل تقليد القانون المدني.

الفصل الثاني، الجزء الثاني، الأنظمة القانونية الرسمية.



المؤسسات والأطراف الفاعلة داخل نظام العدالة

يتألف نظام العدالة من نطاق كبير من المنظمات والمؤسسات والوكالات التي يديرها ويشغلها ويعمل فيها الأفراد.

فكر

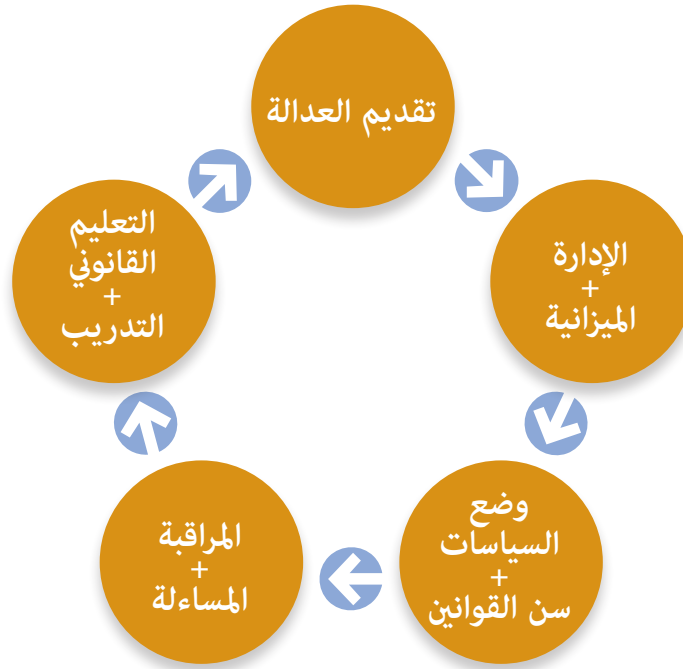
- ما المؤسسات ومن الأفراد المنخرطون في تقديم العدالة؟
- هل يقتصر تقديم العدالة على مسؤولي الحكومة فقط؟ وما الأطراف الفاعلة أو المؤسسات خلاف الدولة التي قد يكون لها دور في هذا الصدد؟
- ماذا عن الشعب؟ وما دور أفراد المجتمع في نظام العدالة؟
- ما نوع الانخراط الذي قد يكون لدى الجهات الأمنية في نظام العدالة؟ فعلى سبيل المثال، الشرطة مكلفة بمنع الجريمة واكتشافها والحفاظ على النظام العام. وقد تؤدي الجماعات الأمنية غير التابعة للدولة مثل الميليشيات أو اللجان الشعبية دوراً كذلك في إقامة العدل في مجتمعاتهم.

عندما يفكر الناس في نظام العدالة، يفكرون عادة في المؤسسات والأطراف الفاعلة التي تقدم العدالة (مثل، المحاكم أو الشرطة؛ انظر الشكل 3.2). والسبب في ذلك أن من يقدمون العدالة هم الأكثر وضوحاً أمام الأفراد العاديين في حياتهم اليومية.

إلا أن تقديم العدالة ما هو إلا أحد مهام نظام العدالة؛ فهناك العديد من المهام الأخرى الهامة المتقاطعة والمستندة إلى بعضها بعضاً، منها وضع السياسات والقوانين والإدارة ووضع الميزانية والرقابة والمحاسبة والتعليم والتدريب، كما هو مبين في الشكل 3.2.

الشكل 3.2

مهام نظام العدالة



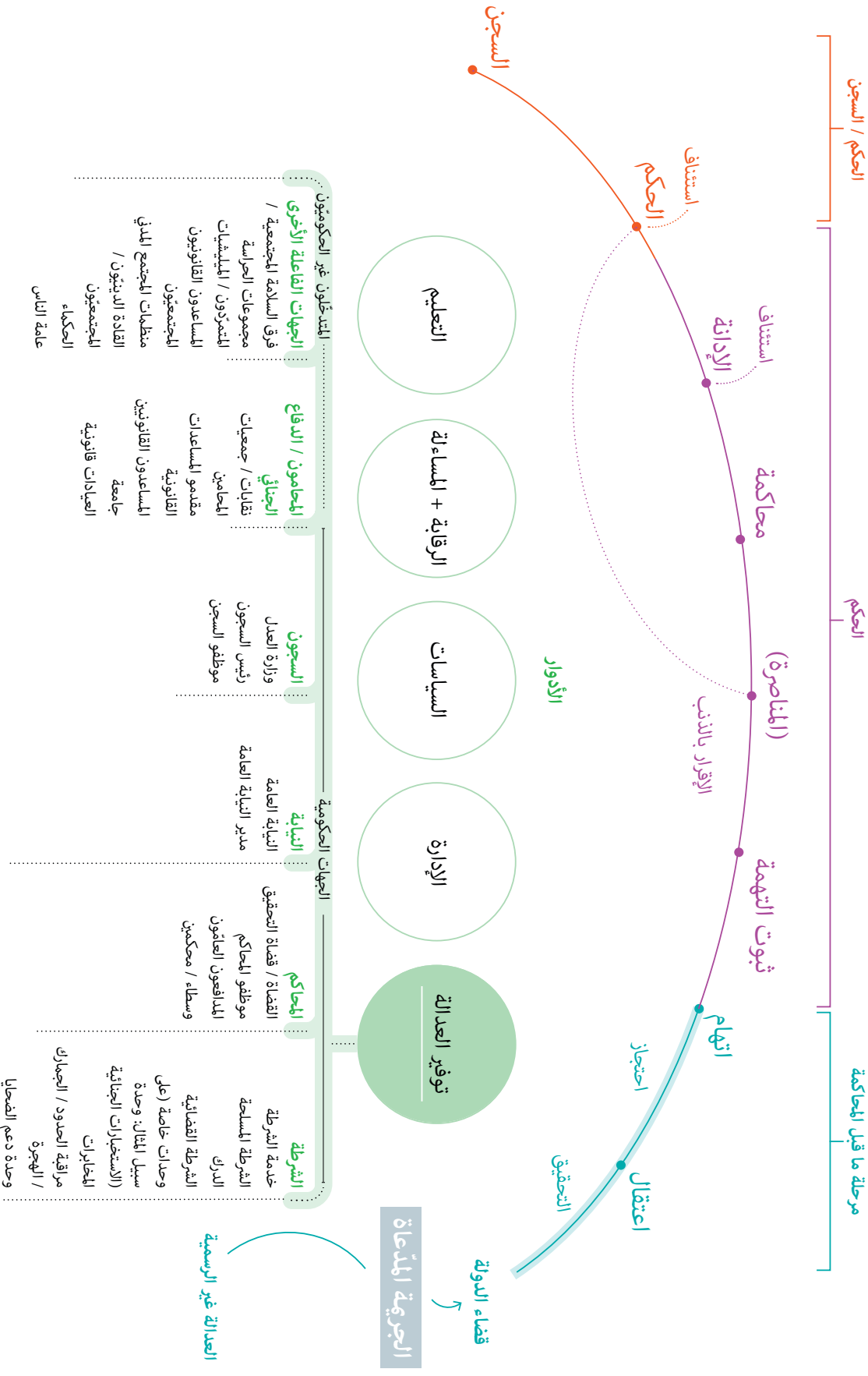
بالإضافة إلى ذلك، وكما رأينا في الفصل الأول فخدمات العدالة والأمن مترابطة بشكل تكاملي. ولذلك، ينبغي لنا عندما نحلل نظام العدالة أن نضع في الاعتبار دور كل من منظمات العدالة والأمن وكذلك المؤسسات والأفراد.

وتستعرض الأشكال من 4.2 إلى 8.2 بعضاً من مؤسسات ومنظمات العدالة والأمن وتلك التابعة للدولة وغير التابعة لها التي قد تكون منخرطة في المهام المتنوعة لنظام العدالة. ولا يشتمل كل سياق على جميع الأطراف الفاعلة والقوائم لا تشتمل على كل شيء.

وترد عقب هذه الأشكال أوصاف أكثر تفصيلاً لمهام نظام العدالة وبعض من الأطراف الفاعلة ذات الصلة داخل النظام.

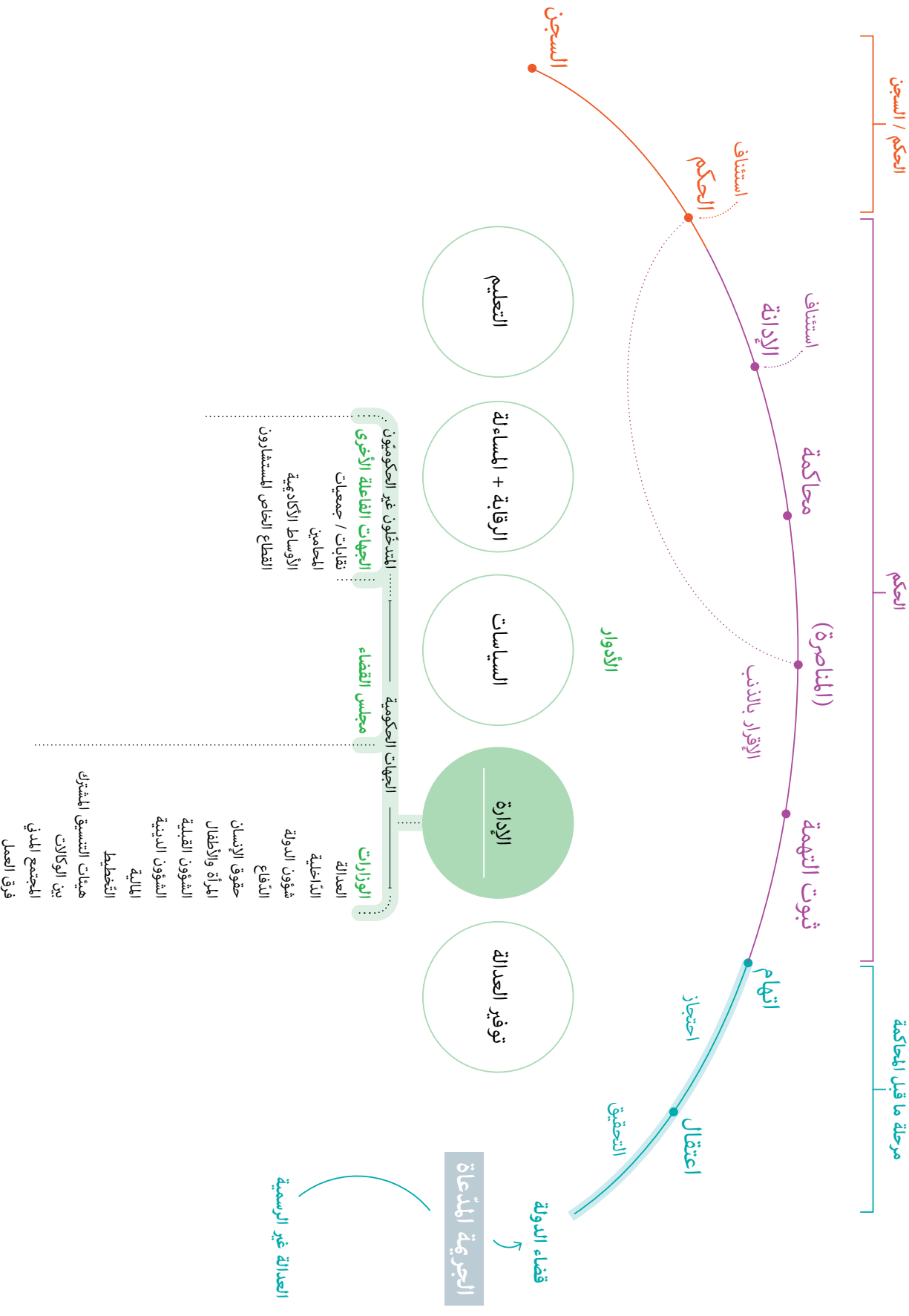
الشكل 4.2

مهمة نظام العدالة وأطرافه الفاعلة في تقديم العدالة



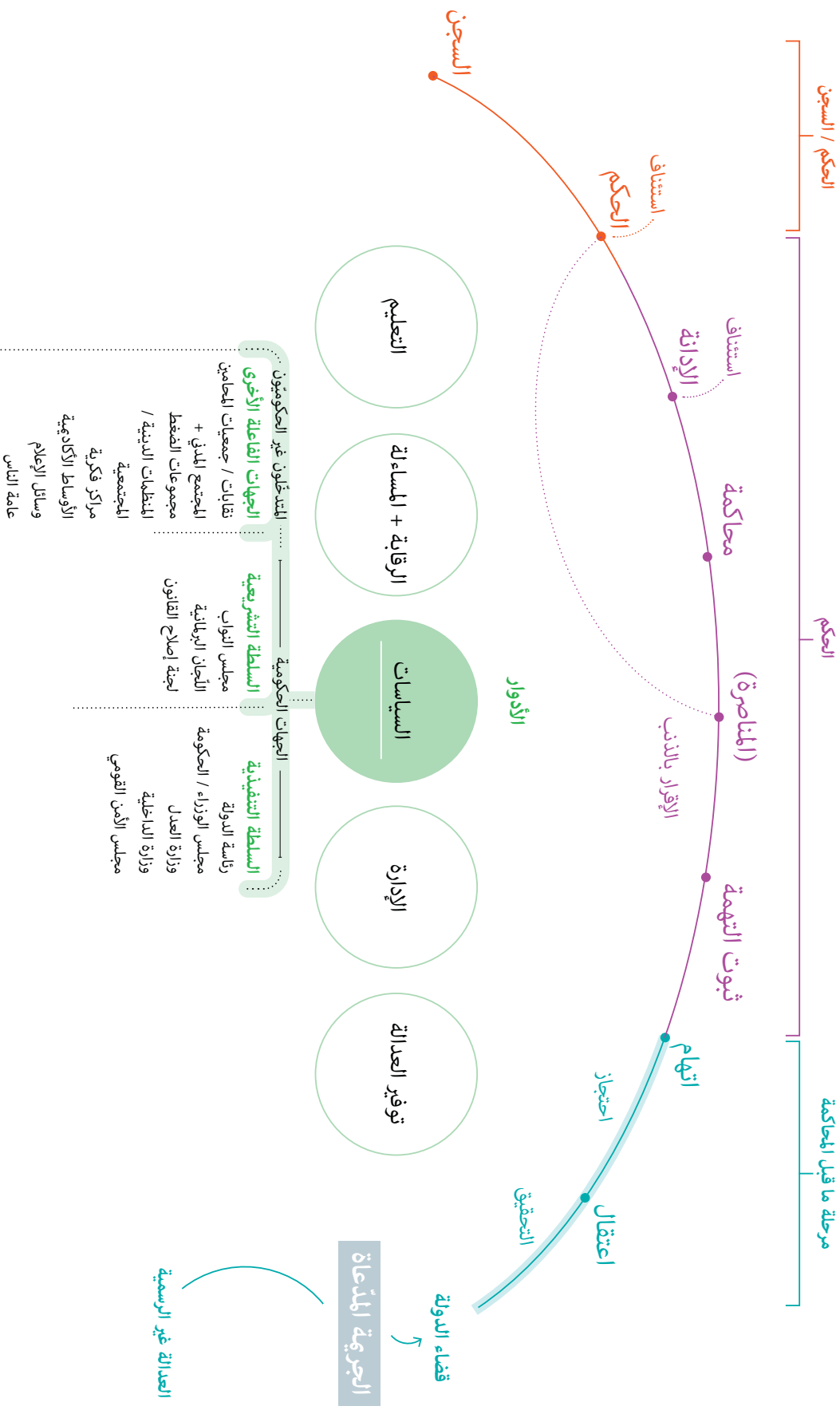
الشكل 5.2

مهمة نظام العدالة وأطرافه الفاعلة في الإدارة



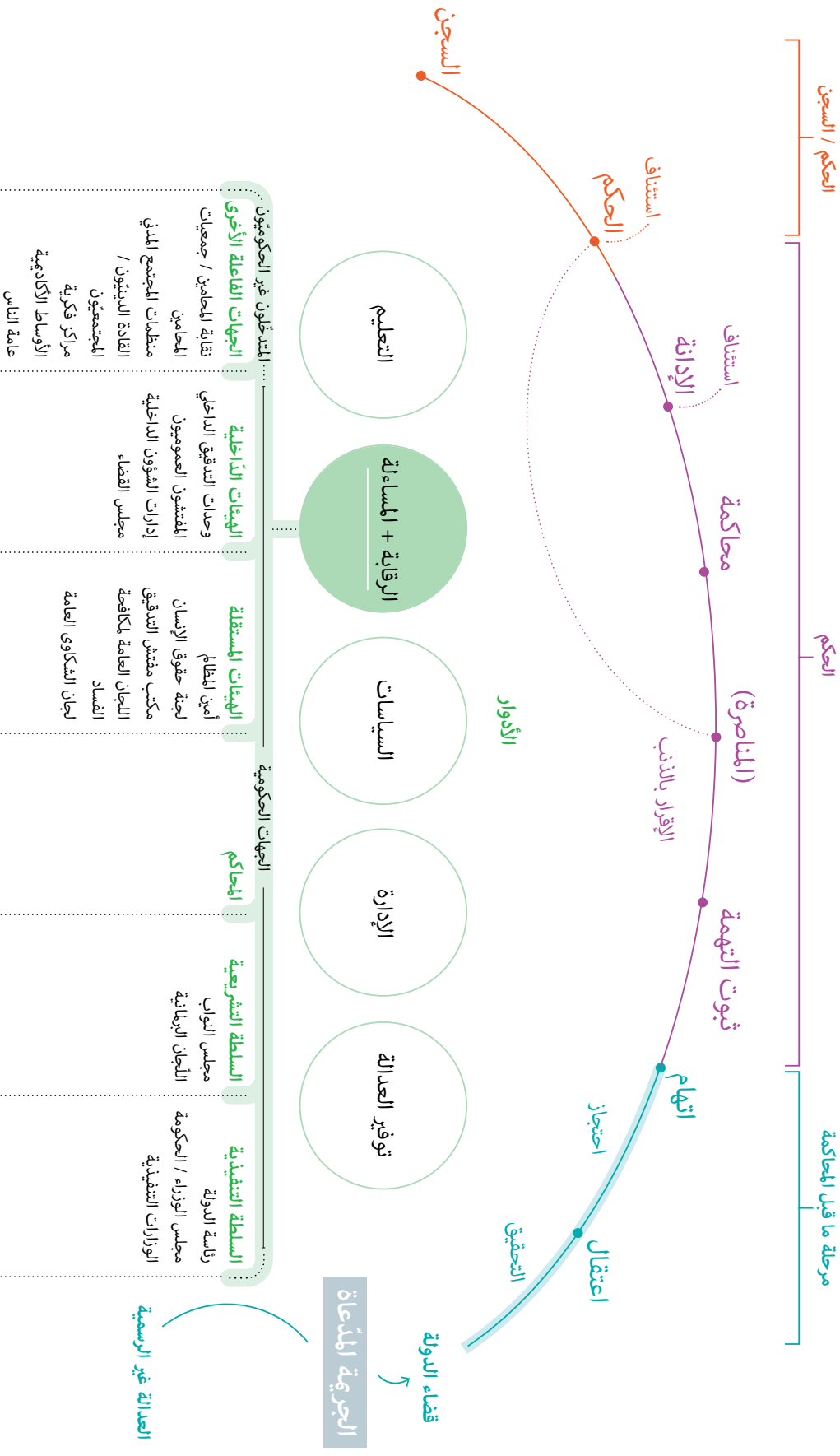
الشكل 6.2

مهمة نظام العدالة وأطرافه الفاعلة في وضع السياسات



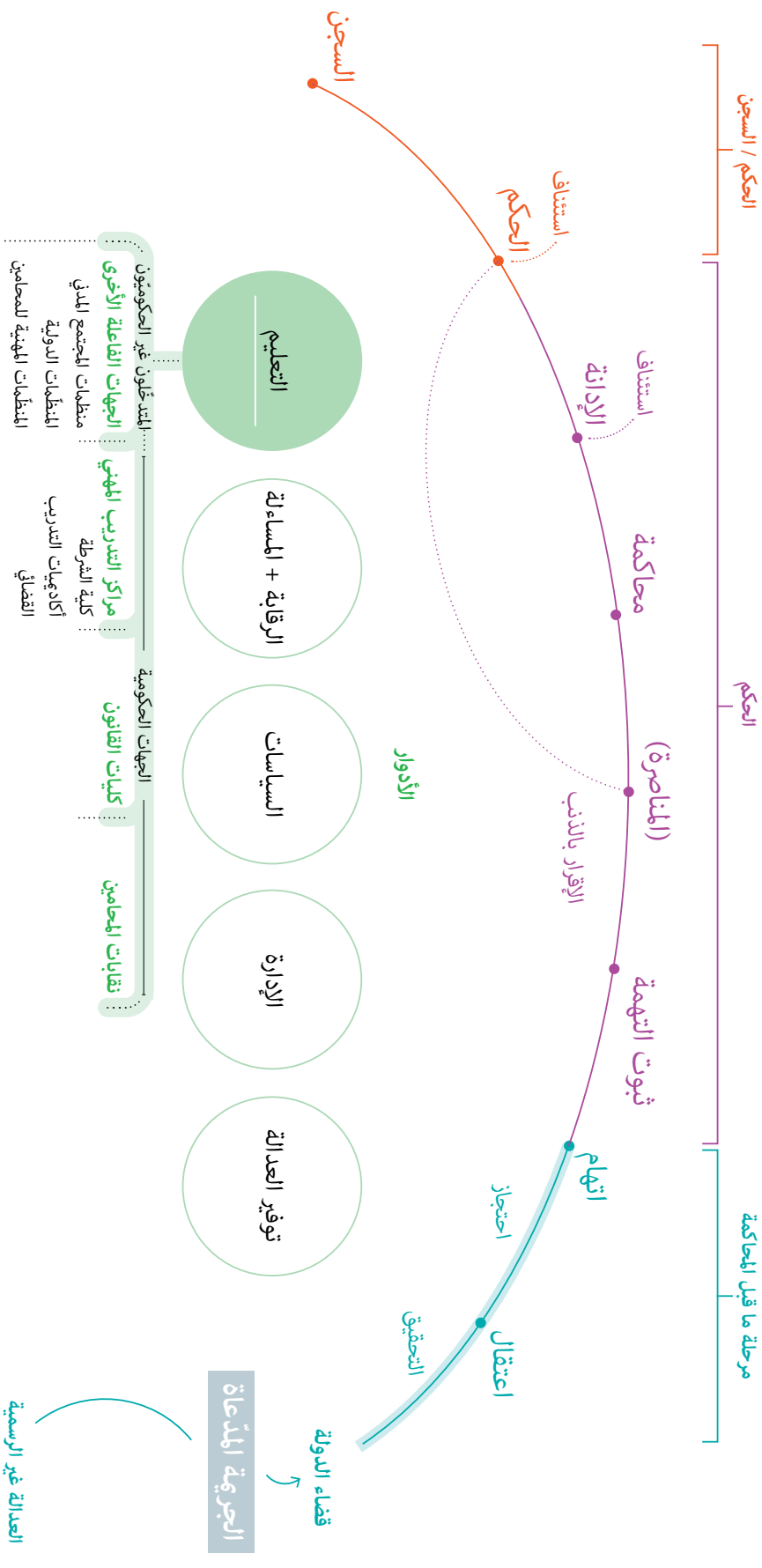
الشكل 7.2

مهمة نظام العدالة وأطرافه الفاعلة في الرقابة



الشكل 8.2

مهمة نظام العدالة وأطرافه الفاعلة في التعليم



مهام نظام العدالة التابع للدولة

وضع السياسات

في أعقاب الصراع، تواجه البلد التي تعرضت له الكثير من المشكلات في العديد من القطاعات المختلفة والتي يلزم معالجتها جميعاً. إلا أن الحكومة للأسف لا يمكنها التعامل مع هذه المشكلات مرة واحدة نظراً لضيق الوقت ومحدودية الموارد. وعليها أن تحدد المشكلات أو القضايا ذات الأولوية التي ستتعامل معها في وقت معين. بعبارة أخرى، يجب عليها وضع "أجندة سياسات" و"أجندة السياسات" أو "الأجندة" عبارة عن قائمة بالقضايا أو المشكلات التي تحظى في وقت ما باهتمام شديد من المسؤولين الحكوميين والمواطنين. وتعد أجندة سياسات الحكومة جزءاً هاماً لتحديد تكوين نظام العدالة حيث تشير إلى أجزاء النظام التي ترغب الحكومة في إصلاحها في القريب العاجل أو تعمل بالفعل على ذلك. وتتمثل عملية "وضع الأجندة" في تعبير المنوط بهم وضع أجندة السياسة الوطنية عن آرائهم بشأن القضايا الهامة التي تتطلب العناية الفورية من الحكومة. وقد تدرج القضايا في الأجندة استجابة لحدث أو كارثة، مثلاً، إذا وجهت وسائل الإعلام اهتماماً كبيراً للأمر أو ظهرت احتجاجات وطنية إزاء قضية معينة. وقد تُدرج بنود كذلك في الأجندة بصورة استباقية، أي أن واضعي السياسات يعتبرون مشكلات أو قضايا معينة استراتيجية أو ذات أولوية سياسية دون وجود ما يتصل بذلك من كوارث أو أحداث أخرى. وعلى الرغم من أن وسائل الإعلام والمجتمع المدني وغيرهم يمكنهم التأثير على السياسة، فإن الحكومة هي المسؤولة في نهاية المطاف عن وضع الأجندة. ووفقاً للنظام السياسي المتبع والسلطة الممنوحة لمختلف أفرع الحكومة، فقد يكون رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء (ومجلس وزرائه) هو صاحب النفوذ الأكبر في وضع الأجندة.

و"وضع السياسات" أو "صياغة السياسات" عبارة عن عملية وضع خيارات سياسية للتعامل مع مشكلة مدرجة في الأجندة. و"بعبارة أخرى، وضع السياسات يعني اقتراح عدد من الحلول الممكنة لمعالجة مشكلة أو قضية مدرجة على أجندة الحكومة. وقد تضع الحكومة الخيارات المتنوعة للسياسات أو تطرحها أطراف من خارج الحكومة (مثل، المجتمع المدني أو وسائل الإعلام أو الجماعات الدينية أو غيرها من الجماعات ذات المصلحة). وفي النهاية، تعتمد الهيئة المعنية باتخاذ القرار استجابة سياسية واحدة من بين نطاق الخيارات السياسية المطروحة (مثلاً، الحكومة أو البرلمان). وعلى سبيل المثال، قد تعد الهيئة التشريعية قانوناً جديداً للتعامل مع القضية. وبمجرد اعتماد سياسة معينة، تنفذها وكالات الحكومة ذات الصلة.

وضع الميزانية

من المهم لفهم كيفية عمل نظام العدالة معرفة الهيئة أو الهيئات المسؤولة عن تخصيص الميزانية لنظام العدالة والموافقة عليها. وعلى الرغم من أنه يتم إغفال هذه الهيئات، فإنها مهمة حيث إنها تضطلع بمسؤولية ضمان حصول نظام العدالة على المال الكافي للعمل بشكله الحالي ووجود موارد إضافية متاحة لتغطية تكلفة القيام بأي إصلاحات جديدة مقترحة. وفي معظم الأنظمة السياسية تضطلع الهيئة التشريعية، أو لجنة تابعة لها، بالموافقة على الميزانية السنوية لنظام العدالة. وقد يكون لوزارة المالية دور كذلك في تخصيص الموارد لنظام العدالة.

مقتطف

المصدر:

Vivienne O'Connor,
Practitioner's Guide:
Mapping the Justice
System and Legal
Framework in a
Conflict-Affected
Country

(Washington, DC:
INPROL, August 2015),
[http://inprol.org/
publications/14887/
mapping-the-justice-
system-and-legal-
framework-in-a-conflict-
affected-country](http://inprol.org/publications/14887/mapping-the-justice-system-and-legal-framework-in-a-conflict-affected-country).

قد تُمنح سلطة تمرير القوانين في البلدان المتأثرة بالصراع إلى هيئة أو أكثر على المستوى الوطني أو الإقليمي أو مستوى الولاية أو المستوى المحلي. وعلى المستوى الوطني أو الإقليمي أو مستوى الولاية، قد تتضمن هذه الهيئات رئيس الجمهورية أو البرلمان أو مجلس النواب ومجلس الشيوخ. أما على المستوى المحلي، قد يظطلع المجلس الإقليمي أو مجلس المدينة ببعض المهام المحدودة المتعلقة بسن القوانين. وفي سياق البلدان المتضررة من الصراعات، قد تكون هناك حكومة أو إدارة انتقالية تتمتع بسلطة إقرار القوانين لحين إجراء انتخابات وطنية.

فعلى سبيل المثال، تولى المجلس الوطني الانتقالي في ليبيا مقاليد الحكم لمدة عشرة أشهر بعد الثورة. وفي كوسوفو وتيمور الشرقية، تولت الأمم المتحدة المهام المتعلقة بسن القوانين لفترة مؤقتة في إطار مهام بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (UNMIK)، وبعثة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية المسماة بإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (UNTAET). وفي ليبيريا، بموجب اتفاق السلام الشامل الموقع بين حكومة ليبيريا وجبهة الليبيريين المتحدين من أجل المصالحة والديمقراطية (LURD) وحركة الديمقراطية في ليبيريا (MODEL) والأحزاب السياسية (18 أغسطس/آب، عام 2003)، تولت الحكومة الانتقالية الوطنية لليبيريا والجمعية التشريعية الانتقالية الوطنية السلطة في ليبيريا من عام 2003 حتى إجراء الانتخابات العامة عام 2005.

وفي بعض الحالات، تمنح التشريعات السلطة لهيئة حكومية (إحدى الوزارات مثلاً) لسن تشريعات ثانوية من أجل تطبيق القانون الجديد بشكل كامل. وفي مثل هذه الحالة، تتمتع الوزارة المعنية بسلطة سن القوانين لوضع ما يسمى بـ "اللوائح التنفيذية" أو "اللوائح التوضيحية" أو "إجراءات التشغيل الموحدة"، وسيتم مناقشة كل ذلك أدناه.

ويختلف نوع الهيئات المسؤولة عن صياغة القوانين من بلد لآخر. ففي بعض البلدان، يسن مشروع القوانين المحترفون في البرلمان (قانونيون مختصون في سن القوانين يعملون بدوام كامل وهم من طاقم العمل في البرلمان) التشريع استناداً إلى توجيهات السياسة العامة في الهيئة التشريعية. وفي بعض البلدان، تضطلع الوزارات التنفيذية (مثل وزارة العدل ووزارة الداخلية) بمسؤولية صياغة القوانين المتعلقة بموضوعات تقع في إطار اختصاصها. إلا أنه في بلدان أخرى، تضطلع بصياغة القوانين لجنة لإصلاح القوانين أو فريق عمل مخصص. وفي الوضع المثالي الذي يندر حدوثه، يكون لدى الدولة الخارجة من فترة صراع طاقم من المشرعين المحترفين سواء في البرلمان، في وزارة أو جزء من لجنة إصلاح القوانين أو فريق عمل.

وفي بعض البلدان، يعد المجتمع المدني مشروعاً للتشريع ويقدمه لعضو أو أعضاء في الهيئة التشريعية للنظر فيه. وإذا لاقى مشروع القانون دعماً، فقد يقدمه العضو أو الأعضاء إلى البرلمان للنظر فيه وتمريه كقانون.

فعلى سبيل المثال، بعد انتهاء الصراع في ليبيريا، تولت حكومة انتقالية السلطة لمدة عامين. وخلال هذه الفترة، لم تمرر الحكومة الانتقالية أي تشريع حتى للتعامل مع القضايا الملحة. وفي ظل عدم تحرك الحكومة، وضعت جمعية المحاميات في ليبيريا مشروع قانون للتعامل مع مشكلة الاغتصاب الجماعي. وقامت بعد ذلك بعقد عملية مشاورات شاملة مع النساء والرجال في البلاد قبل تقديم مشروع القانون إلى أعضاء هيئة التشريع الانتقالية. وقُدِّم القانون للهيئة التشريعية للنظر فيه ومررت الجمعية الوطنية قانوناً بشأن الاغتصاب الجماعي في عام 2015.

إدارة العدالة

في ظل النظام الديكتاتوري أو القمعي، تسيطر مجموعة من أصحاب النفوذ بإحكام على نظام العدالة التابع للدولة. وعلى الرغم من أنه قد يكون لدى الوزارات ومديرو نظم العدالة الآخرون (مثل: رئيس الشرطة، أو المدعي العام، أو رئيس مصلحة السجون) سلطات إدارية رئيسية أو خاصة باتخاذ القرار كما هو منصوص عليه، فإنها لا تضطلع بمهام الإدارة المستقلة التي قد يراها أي شخص في الوزارات ومؤسسات العدالة حول العالم. وفي الحقيقة، تعمل العديد من الأنظمة القمعية على نحو فعال للإبقاء على الوزارات في حالة ضعف "باستخدام البيروقراطية المعقدة مختلة الأداء والازدواجية المقيتة والأدوار المتداخلة في الغالب". وبهذه الطريقة، لا تحصل أي وزارة على السلطة الكافية لمعارضة النظام الحاكم. ويؤدي انعدام الممارسة الحقيقية للإدارة في الوزارات، بالإضافة إلى التكوين المتعمد للبيروقراطية المعطلة، إلى أن يصبح من الصعب للغاية إعادة تشكيل إدارة العدالة في أعقاب الصراع. وفي بعض الحالات، قد توجد "فجوة إدارية" خلال الفترة الانتقالية بعد الصراع، حيث يوجد موظف كبير في موقع ما ولكنه يفتقر إلى المعرفة اللازمة والمهارات والقدرات لإدارة المؤسسة بفعالية أو لزيادة جهود الإصلاح. وغالباً ما يدفع هذا الأطراف الفاعلة غير التابعة للدولة—لا سيما على المستوى المحلي—للتقدم وسد هذه الفجوة، كما سيناقش أدناه.

وما يلي عبارة عن مناقشة بشأن مختلف الوزارات التي قد يقابلها الممارس عند تحديده لتكوين إدارة العدالة. وبالطبع، تختلف أسماء الوزارات ذات الصلة ومسؤولياتها من بلد لآخر.

تتمثل الوزارات الرئيسية التي تشرف على الأطراف الفاعلة والمؤسسات المعنية بالعدالة وتدير عملها عادة فيما يلي:

- وزارة العدل
- وزارة الداخلية (يطلق عليها أحياناً وزارة الشؤون الداخلية).

وعادةً ما تتولى وزارة العدل مسؤولية إدارة السجون. وحسب النظام القانوني للبلد، قد تقع دائرة الادعاء العام تحت إشراف وزارة العدل أو السلطة القضائية (طالع المناقشة أدناه حول وضع المدعي العام باعتباره جزءاً من السلطة القضائية في البلدان التي تتبنى القانون المدني). وعادةً ما تتولى وزارة الداخلية مسؤولية قيادة جهاز الشرطة.

وتحظى كل هيئة من الهيئات القضائية بالقيادة الخاصة بها، فيما دون المستوى الوزاري. كما يتولى رئيس الشرطة مسؤولية الإشراف على جهاز الشرطة الوطنية. ويتولى المدعي العام أو رئيس هيئة الادعاء مسؤولية إدارة هيئة الادعاء. ويقوم رئيس مصلحة السجون بقيادتها. ويتعين مراعاة المستويات المختلفة للقيادة وأدوارها عند التخطيط لإدارة العدالة ضمن النظام الأوسع. وبالإضافة إلى ذلك، تقسم كل وزارة إلى أقسام أصغر يتعين كذلك تحديد مجالات مسؤولياتها من أجل تحديد القسم الذي يجب أن ينخرط لاحقاً في عملية الإصلاح وفقاً لنوع الإصلاح المرجو.

وعند التفكير في الإصلاح المتعلق بسيادة القانون، قد توجد كذلك وزارات أخرى ذات صلة حتى لو كانت لا تؤدي دوراً مباشراً في إدارة نظام العدالة. ويتضمن ذلك الوزارات التي تتولى إدارة موضوعات معينة مثل حقوق المرأة والطفل أو حقوق الإنسان أو تضطلع بمهام تخطيطية أو تنسيقية عامة للحكومة. وقد تضم هذه الوزارات ما يلي:

- وزارة شؤون المرأة؛
- وزارة حقوق الإنسان؛
- وزارة شؤون الطفل؛

- وزارة المجتمع المدني؛
- وزارة الثقافة؛
- وزارة الشؤون الدينية (تمثل أهمية إذا كان القانون الديني له دور في الدولة)؛
- وزارة التخطيط (تمثل أهمية لكونها الوزارة التي قد تتولى مسؤولية التخطيط للإصلاح الجديد أو الأنشطة الجديدة التي ستضطلع بها الحكومة في المستقبل)؛
- وزارة التنسيق (تمثل أهمية بالنسبة للمجتمع الدولي لأن الأطراف الفاعلة الدولية قد تحتاج إلى الحصول على تصريح من وزارة التنسيق للالتقاء بالوزارات الأخرى، بما فيها وزارة العدل)؛
- وزارة المالية (تمثل أهمية لضمان وجود تمويل حكومي كاف للإصلاحات الجديدة).

وهناك عنصران في نظام العدالة موجودان خارج إطار الإدارة الوزارية لنظام العدالة وكلاهما يجب أن يعمل بصورة مستقلة عن الفرع التنفيذي في الحكومة. والمؤسسة الأولى هي الهيئة القضائية. واستقلال القضاء مطلوب، وفقاً للمبدأ الذي يُطلق عليه "الفصل بين السلطات" (الذي ينص على ضرورة التمايز بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية) لضمان خضوع سلطة كل فرع بالحكومة للمحاسبة والمراقبة أمام الفرعين الآخرين. فبدلاً من أن تكون إحدى الوزارات مسؤولة عن القضاة، يجب أن تتولى شخصية قضائية كبرى (مثل رئيس القضاة) أو هيئة (مثل مجلس القضاة) مسؤولية إدارة السلطة القضائية وريادتها. وبالإضافة إلى قيادة السلطة القضائية، قد يكون هناك مسؤول أو مدير للمحكمة تُفوض إليه مسؤولية الإدارة اليومية للمحكمة. ولكن في ظل الديكتاتورية، قد يكون للسلطة التنفيذية تأثير مفرط على القضاة وتدخل في القضايا التي ينظرونها. وقد يظهر هذا أو لا في هيكل النظام القضائي، ولا سيما بشأن من يتمتع بالسلطة الإدارية للهيئة القضائية.

أما المؤسسة الثانية في نظام العدالة التي يجب أن تتمتع بالاستقلال عن الفرع التنفيذي هي مهنة المحاماة. فالمحامون يجب أن يعملوا باستقلال عن السلطة التنفيذية ويجب أن تديرهم وتنظم شؤونهم نقابة مستقلة وطنية أو إقليمية أو محلية يحكمها التشريع (تناقش نقابات المحامين بصورة أكثر تفصيلاً أدناه). ومع ذلك، اعتبر المحامون، في ظل أنظمة ديكتاتورية سابقة، عاملون لدى الحكومة (مثل ليبيا) وبالتالي لم يتمتعوا بالاستقلالية.

مؤسسات العدالة والجهات الفاعلة

1. القضاة وقضاة التحقيق والقضاة غير المحترفين وهيئات المحلفين

في البلدان التي تتبع عرف القانون المدني، يكون هناك نوعان من القضاة "قضاة تحقيق" (juge d'instruction) وقضاة نظاميين أو "قضاة جالسين (قضاة منصة)". وعُرف قضاة التحقيق لأول مرة في قانون الإجراءات الجنائية النابليوني بفرنسا عام 1808، وأدخلت هذه المؤسسة المعنية بالعدالة إلى المستعمرات الفرنسية (مثل هايتي وبوروندي وساحل العاج والرأس الأخضر ومصر وتونس وسوريا ولبنان) وإلى مستعمرات البلدان الأوروبية الأخرى التي اعتمدت هذا النموذج (مثل موزامبيق وتيمور الشرقية).

ويتحمل قاضي التحقيق مسؤولية رئاسة التحقيقات الجنائية والبحث عن أي أدلة تتعلق بالقضية، سواء كانت لصالح الشخص المتهم أو ضده، ويجب عليه أيضاً التحقيق في كل من أدلة الإدانة وأدلة التبرئة. كما يعطي توجيهات للشرطة تتعلق بالإجراءات التي يجب اتخاذها عند التحقيق في الجريمة. ويتمتع قاضي التحقيق بسلطة إعطاء الإذن للشرطة لتوقيف أو احتجاز أي شخص أو إجراء تفتيش أو اتخاذ إجراءات التحقيق الأخرى (على سبيل المثال تفتيش العقارات أو الأشخاص). وعلى عكس نظام القانون العام الذي يعطي للشرطة هذا الدور، يُجري قاضي التحقيق مقابلات مع المتهم والضحية والشهود. ويمكن لقاضي التحقيق أيضاً زيارة مسرح الجريمة أو القيام بإعادة تمثيل الجريمة. وأخيراً، يتحمل قاضي

التحقيق مسؤولية إعداد ملف القضية الذي يحتوي على جميع الأدلة المتوفرة في القضية. وفي نهاية التحقيق، يحدد قاضي التحقيق إحالة القضية للمحاكمة أم لا. وإذا تمت إحالة القضية للمحاكمة، يتم نقل ملف القضية إلى القضاة الجالسين (قضاة المنصة) الذين يقومون بمراجعة ملف القضية والنظر فيها.

وفي بلدان القانون المدني يستمع قضاة المنصة للقضايا في المحاكم. وقد يجلس قاضي المنصة وحده في القضايا الصغيرة، ولكن في القضايا الأكثر خطورة، يجلس ضمن هيئة من القضاة (عادة، ثلاثة قضاة). ويضطلع قاضي المنصة في بلد القانون المدني بدور مختلف للغاية في المحاكمة عن قاضي القانون العام. فبدلاً من أن يكون حكماً محايداً، مثلما الحال بالنسبة للقاضي في القانون العام، فالقاضي في القانون المدني هو الفاعل المحوري، وعليه مسؤولية إيجاد الحقائق والوصول إلى الحقيقة. ويبدأ القاضي بقراءة ملف القضية الذي أعده قاضي التحقيق قبل المحاكمة، وبالتالي تكون المحاكمة نفسها أقصر بكثير مما هي عليه في بلدان القانون العام. وخلال المحاكمة، يستجوب القاضي الشهود، بينما يقتصر دور المدعي العام ومحامي الدفاع على مطالبة القاضي بطرح أسئلة معينة خلال الاستجواب. ونظراً لعدم وجود هيئة محلفين، يحدد القاضي كذلك الحكم النهائي في القضية.

ووفقاً لتقاليد القانون العام، لا يوجد قضاة تحقيق. وبدلاً من ذلك هناك قضاة منصة فقط. ويتصرف قاضي المنصة بحيادية ويضطلع بالإشراف أثناء التحقيقات الجنائية ويؤدي دوراً أقل نشاطاً بكثير من قاضي المنصة في تقاليد القانون المدني. وهو مسؤول عن تحديد ما إذا كانت الأدلة تبرر إصدار الأوامر أو المذكرات المطلوبة من جانب الشرطة، ولكن لا يوجه القاضي التحقيق. وفي أثناء المحاكمة، يضطلع القاضي بدور الحكم بين النيابة والدفاع عند تقديمهما للإدلة، ويطلب الشهود ويستجوبهم، بدلاً من أن يكون هو مركز الاهتمام كما في تقاليد القانون المدني. وبينما قد يبدو دور القضاة في القانون العام في التحقيقات الجنائية والمحاكمات محدوداً، فمن ناحية أخرى لديهم صلاحيات أكبر بكثير من تلك التي لدى قضاة القانون المدني. فتقليدياً، يُعهد إلى قضاة القانون العام سلطة وضع القانون من خلال قراراتهم في المحاكمة. وتاريخياً، قرارات القضاة المتعلقة بمسألة أو قضية قانونية معينة أصبحت سوابق قضائية بمثابة مصدر للقانون في القضايا المستقبلية. ولا يزال القضاة يتمتعون بهذه السلطة حتى اليوم، ولكنهم مقيدون كذلك بالقوانين والتشريعات التي تغطي العديد من مجالات القانون.

وفي كل من بلدان القانون المدني وبلدان القانون العام، يكون معظم القضاة الذين ينظرون في القضايا الخطيرة قضاة محترفين، وتلقوا تدريباً أو لديهم الخبرة القانونية المتخصصة. ومع ذلك، فإن العديد من نظم العدالة تعطي بعض سلطات اتخاذ القرار إلى أفراد ليست لديهم هذه المؤهلات. ويمكن أن يشمل نظاما القانون العام والقانون المدني "قضاة غير محترفين" وهيئات محلفين. وعموماً لا يكون لدى القضاة غير المحترفين شهادة في القانون. ولكنهم يؤدون دوراً مماثلاً لدور القاضي المحترف، ولكن عادة ما يقتصر عملهم على المحاكم ذات الاختصاص المحدود (مثل الجرائم الصغيرة، أو القضايا المدنية ذات القيمة المحدودة) أو ضمن هيئة مع قضاة محترفين في القضايا المدنية أو القضايا الجنائية الأقل خطورة. وبالإضافة إلى ذلك، بالنسبة لبعض المحاكمات المدنية والجنائية، قد تحدد الحكم هيئة محلفين من المواطنين اختيرت عشوائياً. وعند وجود هيئة محلفين في المحاكمة، يكون دور القاضي توجيه هيئة المحلفين فيما يتعلق بالقانون الذي يطبق بالإضافة إلى المسؤوليات التي نوقشت أعلاه.

2. موظفو المحكمة

يساعد موظفو المحكمة القضاة في إدارة عملية تحقيق العدالة. ويمكنهم القيام بمجموعة من الوظائف، منها ما يلي:

1. إدارة مرافق المحكمة؛
2. المساعدة في إدارة القضايا؛
3. حماية الأدلة؛
4. تيسير ماثول الأشخاص المتهمين والشهود؛
5. مساعدة القضاة في إجراء البحث القانوني وصياغة القرارات؛
6. ضمان إعلان القرارات القضائية ونشرها؛
7. تجهيز ملفات القضايا والحفاظ عليها؛
8. ضمان مراقبة الميزانية والمراقبة المالية؛
9. تعزيز العلاقات العامة القوية وضمان الشفافية في إجراءات المحكمة.

3. المدعون العامون

وكما هو الحال مع القضاة، يختلف دور المدعي العام بشكل كبير بين دول القانون المدني والقانون العام. وحتى بين البلدان التي تعمل بالقانون المدني يمكن أن يختلف دور المدعي العام من بلد إلى آخر. وفي كثير من بلدان القانون المدني هذه، يعتبر المدعي العام جزءاً من السلطة القضائية. ويتضح هذا من أن المدعي العام يدخل مع القضاة في بداية جلسة المحكمة ويعود ليجلس بالقرب من القضاة وليس في موضع مماثل لمحامي الدفاع (كما هو الحال في نظام القانون العام). ومع ذلك، يسير الاتجاه الحديث نحو إعطاء المدعي العام قدراً أكبر من الاستقلالية.

وعندما تبليغ الشرطة في بلدان القانون المدني المدعي العام بجريمة مزعومة، تقع على عاتق المدعي العام مهمة فتح ورئاسة التحقيق الأولي. ويكون الدور الرئيسي للمدعي العام، في هذه المرحلة من التحقيق، تحديد ما إذا كانت هناك أدلة كافية لفتح تحقيق قضائي. ويدون المدعي العام أيضاً كتابياً الجرائم الواجب التحقيق فيها نتيجة للسلوك الإجرامي المزعوم. وفي البلدان التي يوجد بها قاضي تحقيق، إذا قرر المدعي العام وجود حاجة إلى التحقيق القضائي، تُحال القضية بعد ذلك إليه.

أما في بلدان القانون المدني، التي لا يوجد بها قاضي تحقيق، يتولى المدعي العام رئاسة التحقيق والإشراف عليه بالكامل. وفي بعض البلدان، يوجه المدعي العام الشرطة لاتخاذ إجراءات جمع الأدلة. وفي بعض بلدان القانون المدني الأخرى، يمكن للمدعي العام أيضاً اتخاذ إجراءات جمع الأدلة بنفسه. ويمكن أن يشتمل هذا الإجراء على استجواب الشهود والضحايا والشهود الخبراء. ولاتخاذ إجراءات قسرية قد تتعدى على حقوق المشتبه بهم أو أشخاص آخرين (على سبيل المثال، عمليات التفتيش والحجز والمراقبة السرية)، يجب على المدعي العام طلب مذكرة أو أمر من القاضي.

وإذا لم يكن هناك قاضي تحقيق، يعد المدعي العام في نهاية التحقيق "لائحة الاتهام" ويجب عليه تقديم تهماً مكتوبة إلى المحكمة. وإذا أكدت المحكمة وجود أدلة كافية في القضية، فإنها تحيل القضية إلى المحاكمة. وبمجرد إحالة القضية إلى المحاكمة، بغض النظر عما إذا كان هناك قاضي تحقيق أم لا، يكون من واجبات المدعي العام عرض القضية أمام المحكمة. ومع ذلك، لأن القاضي يتولي زمام الأمر في المحاكمة، يتطلب عرض القضية في بلد القانون المدني عدداً أقل بكثير من النواب العاميين في بلدان القانون المدني عما هو مطلوب من النواب العاميين في القانون العام، وهذا الأمر مفصل أدناه.

وتتمثل المسؤوليات الأساسية للمدعين العامين في بلدان القانون العام فيما يلي: (1) تقديم لائحة اتهام ضد المتهم، و(2) عرض القضية الجنائية في المحكمة. وفي بعض البلدان، وخاصةً عند التحقيق في الجرائم المعقدة (على سبيل المثال، الجريمة المنظمة والاحتيال المعقد والاتجار بالأشخاص)، قد يعمل المدعي العام مع الشرطة لجمع الأدلة أو استجواب المشتبه بهم الذين تم توقيفهم. إلا أنه في معظم الحالات، تجري الشرطة تحقيقاتها الخاصة ومن ثم تسلم ملف القضية إلى المدعي العام. وإذا قرر المدعي العام وجود أدلة كافية لمتابعة المحاكمة، فسيقدم لائحة اتهام. وإذا اعتمدت المحكمة هذه اللائحة، وأخذت إجراءات القضية في المضي قدماً، يمثل المدعي العام الدولة في المحاكمة. لذلك يؤدي المدعي العام دوراً فعالاً للغاية في المحاكمة مقارنةً بدور المدعي العام في القانون المدني. ويقوم المدعي العام بالمرافعة الافتتاحية واستجواب الشهود والشهود الخبراء وتقديم الأدلة، وفي النهاية يقدم مرافعة ختامية في نهاية المحاكمة.

4. الشرطة

يعتبر جهاز الشرطة عادةً المؤسسة الأولى التي تخطر ببال الناس عندما يفكرون في نظام العدالة، وذلك لأن الشرطة تعتبر من الأطراف الفاعلة التي توجد في الخطوط الأمامية وتتفاعل مع الجمهور بشكل متكرر أكثر من الأطراف الفاعلة الأخرى في منظومة العدالة. وفي سياق ما بعد الديكتاتوريات، قد تقترن كلمة "الشرطة" بشدة بقوات الشرطة الذين كانت مهمتهم الأساسية فرض إرادة الديكتاتور السابق. وأحياناً ما يطلق عليها "الشرطة السرية" أو "شرطة أمن الدولة" والتي تعتبر بمثابة سمة شائعة لإنفاذ القانون في الأنظمة القمعية، وعادةً ما تكون أول هيئة تُحل بعد الصراع. ويتحدث هذا القسم الخاص بالشرطة عن الشرطة المُشكلة على نحو نظامي وليس عما يسمى "بالشرطة" التي تعمل كجهاز تابع لحاكم ديكتاتور.

وبغض النظر عن النظام القانوني، فعادةً ما تكون للشرطة في جميع أنحاء العالم مهام أساسية متشابهة تتمثل في: (1) منع الجريمة والكشف عنها؛ (2) الحفاظ على النظام العام؛ و(3) مساعدة المحتاجين إليها. وبالنظر لأنها يعهد إليها بهذا الدور في الخدمة العامة، فعادةً ما يستخدم مصطلح "جهاز الشرطة" بدلاً من مصطلح "قوات الشرطة".

وما يتمتع به جهاز الشرطة وضباطها من سلطات خاصة سيُصن عليه في الدستور وقانون الشرطة أو أي تشريعات شرطية أخرى. وتختلف سلطات الشرطة من بلد لآخر ويعتمد هذا على ما إذا كان البلد يطبق العرف القانوني للقانون المدني أم العرف القانوني للقانون العام. ومع ذلك، تختلف أيضاً النماذج الشرطية داخل البلدان التي تطبق نفس الأعراف القانونية، لذلك من المهم النظر إلى قانون الشرطة المحلي لتحديد الدور الدقيق للشرطة.

وفي كثير من بلدان القانون المدني، يوجد ضباط شرطة نظاميون يقومون بأعمال النظام العام (مثل مراقبة حركة المرور وتأمين التجمعات العامة والدوريات الشرطية) وإجراء التحقيق في الجرائم البسيطة. وبالإضافة إلى ذلك، توجد "الشرطة القضائية" المعينة خصيصاً والمكلفة بالتحقيق في الجرائم الأكثر خطورة. وخلال التحقيق في الجريمة، تعمل الشرطة تحت سلطة قاضي التحقيقات أو المدعي العام. وفور علم الشرطة بوقوع إحدى الجرائم، يكون لديها سلطة إجراء تحقيق أولي. ويمكنها على سبيل المثال، إجراء عملية البحث عن المشتبه به أو اعتقاله أو جمع الأدلة. وعندما تنشأ حالات طارئة، قد يكون لدى الشرطة سلطة تفتيش المباني أيضاً. ويحدد القانون عادةً إطاراً زمنياً يجب على الشرطة الإبلاغ خلاله عن الجريمة للمدعي العام أو لقاضي تحقيق ولضمان حماية حقوق الإنسان الخاصة بالسكان، عندما ترغب الشرطة في اتخاذ إجراءات من شأنها انتهاك حقوق الأشخاص (مثل تفتيش

الأماكن والأشخاص والتعدي على الحق في الخصوصية؛ أو الاعتقال أو الاحتجاز مما يمثل تعدياً على الحق في الحرية)، يجب أن يمنح القاضي إذناً لهذا الإجراء. وفي بلدان القانون المدني التي يوجد بها قاضي التحقيق، فيمكن لقاضي التحقيق إعطاء الإذن للشرطة لاتخاذ مثل هذه الإجراءات. أما في بلدان القانون المدني التي ليس لديها نموذج قاضي التحقيق (وبالتالي لا يضطلع المدعي العام فقط بتحديد الجرائم الواجب التحقيق فيها بل يضطلع كذلك بالإشراف على التحقيق) أو في بلدان القانون العام، يحتاج المدعي العام أو الشرطة إلى السعي للحصول على إذن من القاضي لإجراء مثل هذه الأعمال.

وبالمقارنة مع تقاليد القانون المدني، تتمتع الشرطة في بلدان القانون العام بسلطات تحقيق مستقلة أكبر بكثير عنها في القانون المدني. كما أن الشرطة تجري التحقيق الأولي للجريمة، بدءاً من الجرائم البسيطة إلى الجرائم الأكثر خطورة دون إشراف أو توجيه من المدعي العام. وتخضع للرقابة غير المباشرة للقاضي إذا ما انتهكت إجراءات الشرطة حقوق الإنسان لشخص ما. وكما في تقاليد القانون المدني، يُطلب من القاضي منح الموافقة في شكل إذن أو أمر إذا كانت الشرطة ستتخذ إجراء معيناً يتسم بالشدّة أو انتهاك حقوق الإنسان لشخص ما. على سبيل المثال، يُطلب إذن القاضي قبل القيام بحظر المكالمات في الظروف الاستثنائية، أو تفتيش المنزل، أو إلقاء القبض على المشتبه فيه أو إجراء المراقبة السرية. وأثناء التحقيق تكون الشرطة هي المسؤولة عن جمع وتأمين الأدلة التي ستستخدم في المحاكمة. ثم تسلم هذه الأدلة إلى المدعي العام الذي يستخدمها في تقديم لائحة اتهام وكأساس للقضية في المحاكمة.

وعند تحديد تكوين جهاز الشرطة، فمن المهم كذلك البحث عن "وحدات الشرطة الخاصة" أو "فرق" أو "مكاتب العمل" التي قد تكون موجودة للتصدي للجرائم الخاصة أو الخطيرة. وتتلقى هذه الوحدات تدريباً ومعدات متخصصة وتضطلع بمهام متخصصة. وفيما يلي أمثلة على وحدات الشرطة المتخصصة:

1. فريق الاستجابة التكتيكية.
- تنفذ هذه الوحدات المهام شديدة الخطورة مثل الاعتقالات ذات الخطورة العالية؛
2. وحدة مراقبة الحدود.
- تعمل هذه الوحدة على مراقبة حدود البلاد والتعامل مع مشكلات مثل الجريمة العابرة للحدود، وعبور الحدود من جانب المتمردين أو القوات العسكرية المعادية أو غيرها من عمليات عبور الحدود غير الشرعية. وتعمل هذه الوحدات عادة بشكل وثيق مع الجمارك المحلية وهيئات الهجرة والجيش.
3. وحدة الاستخبارات الجنائية.
- تجمع هذه الوحدة وتحلل وتتبادل معلومات الاستخبارات بشأن الاتجاهات المحددة للجريمة والنشاط الإجرامي عالي المستوى. وينبغي التمييز بينها وبين نوع وكالات الاستخبارات الموجودة في ظل الديكتاتوريات التي تنشأ للتجسس على السكان والتعامل مع أي معارضة للديكتاتورية.
4. وحدات المراقبة.
- تتولى وحدة المراقبة في جهاز الشرطة العادي جمع معلومات المراقبة بشأن أفراد بعينهم يشتهب في ارتكابهم جرائم خطيرة (بعكس وحدة الاستخبارات الجنائية التي تجمع المعلومات عن اتجاهات الجريمة). ويحدد القانون معايير صارمة للغاية لإجراء المراقبة. ويجب أن يمنح القاضي الذي يشرف على شرعية العملية الإذن لإجراء المراقبة؛
5. وحدة التحقيقات المالية.
- تتمتع هذه الوحدة بتدريب وموارد متخصصة للتحقيق في الجرائم المالية مثل الفساد أو غسل الأموال. وعلاوة على ذلك، يمكن لهذه الوحدة تحديد متحصلات الجريمة وتعقبها وحجزها أو مصادرتها؛
6. وحدة المخدرات.
- يتولى هذا النوع من الوحدات التحقيق في الاتجار في المخدرات؛
7. وحدة الجريمة المنظمة.

- تتولى هذه الوحدة التحقيق في جميع أنواع الجريمة المنظمة بدءاً من الاتجار في الأشخاص وصولاً إلى تهريب الناس وتهريب الأسلحة؛
8. وحدة مكافحة الفساد.
- يتولى هذا النوع من الوحدات التحقيق في الجرائم الجنائية المتعلقة بالفساد؛
9. وحدة الحماية القريبة.
- تتولى هذه الوحدة حماية القضاة والمدعين العامين والمحامين المعرضين للخطر بسبب دورهم في القضايا؛
10. وحدة حماية الشهود.
- تتولى هذه الوحدة مهام حماية الضحايا والشهود وأسرهم المعرضين للخطر لأنهم يدلون، أو شخص قريب لهم يدلي، بالشهادة في إحدى المحاكمات؛
11. وحدة مساعدة الضحايا.
- قد يحتاج ضحايا الجرائم الخطيرة، لا سيما الأشخاص الضعفاء مثل الأطفال وضحايا الاتجار في البشر، إلى المساعدة. ويمكن أن تشمل هذه المساعدة على المساعدة في تخصيص مكان للمأوى والمساعدات الطبية والمشورة في مجال الصحة العقلية والمشورة القانونية. ويمكن أن تتضمن أيضاً تقديم المعلومات، على سبيل المثال المعلومات المتعلقة بكيفية عمل منظومة العدالة الجنائية، بحيث يتمتع الضحايا بفهم أفضل لما يمكن توقعه من هذه المنظومة؛
12. وحدة نقل السجناء في الحالات عالية المخاطر.
- تقوم هذه الوحدة بنقل السجناء في الحالات التي تنطوي على مخاطر الهروب أثناء نقلهم. وعادة ما تكون هذه الوحدة جزءاً من مصلحة السجون ولكن في سياقات ما بعد الصراع، قد يكون من الأفضل خضوع هذه الوحدة لسلطة جهاز الشرطة؛
13. وحدة الشؤون الداخلية/ المعايير المهنية.
- هذه الوحدة هي وحدة داخلية في جهاز الشرطة مكلفة بالمحافظة على المعايير المهنية والنزاهة ومنع حالات سوء السلوك والتجاوزات وفساد مسؤولي جهاز الشرطة والكشف عن هذه الحالات والتحقيق فيها.

5. موظفو السجون

كما ذكر سابقاً من المرجح أن تدير وزارة العدل مصلحة السجون ويرأسها رئيس مصلحة السجون. وفي بعض البلدان، يُستخدم مصطلح "الشرطة القضائية" للدلالة على موظفي السجون؛ وينبغي عدم الخلط بينهم وبين الشرطة القضائية التي تساعد قاضي التحقيق في التحقيقات الجنائية. ويضطلع موظفو السجون بدور أمني أو رقابي في السجون. وتختلف الأدوار والمسؤوليات المحددة التي يضطلع بها موظفو السجون من بلد إلى آخر، وتبين بالتفصيل في القانون الوطني للسجون وما يصاحبه من مبادئ توجيهية أو إجراءات التشغيل المعيارية.

6. المحامي/ الأفوكاتو ومحامي الدفاع وكاتب العدل

ينقسم المحامون في عرف القانون المدني إلى قسمين: المحامون (الأفوكاتو) وكُتّاب العدل. ويعادل الأفوكاتو تقريباً المحامي في نظام القانون العام والذي يعمل كمستشار أو مدافع أو وسيط أو محكم أو وصي أو غير ذلك. فعلى سبيل المثال، يمكن له التفاوض وصياغة الاتفاقيات التعاقدية، والعمل كوكيل لموكله، واستلام الأموال نيابة عن الوكيل. وعلاوة على ذلك، يمكن لهذا النوع من المحامين مساعدة موكلهم في التخطيط للأعمال والشؤون المتعلقة بالتملكات. وعادة ما يعمل الأفوكاتو كممارس فردي وليس في شركات مع غيره من كبار المحامين. ويتمتع الأفوكاتو بالاستقلالية والتنظيم الذاتي من خلال نقابة المحامين.

ويتمثل اختلاف واجبات الأفوكاتو إلى حد كبير عن محامي القانون العام في دورهم في المحاكمات الجنائية. فوفقاً لتقاليد القانون العام، يتمثل أول واجب لمحامي الدفاع في حماية مصالح موكلهم وتمثيلهم "بحماس في حدود القانون". ويمكن للأفوكاتو كذلك العمل كمحامي للدفاع في المحاكمة، وهو ما يطلق عليه أحياناً "أفوكاتو الدفاع". ومع ذلك، تفرض مدونات الأخلاق القانونية في بلدان القانون المدني أن يكون محامي الدفاع مستقلاً عن كل من الدولة والموكل. ووفقاً للوبان (Luban) يُدرب المحامون، في ألمانيا على سبيل المثال، على أن يوظفوا بدور الأفوكاتو المحاييد بخلاف النمط المتبع في القانون العام بوجود الأفوكاتو المتميز.

أما النوع الثاني من المحامين في عرف القانون المدني هو "الكاتب العدل". ولكاتب العدل ثلاث وظائف رئيسية. الوظيفة الأولى، يقوم كاتب العدل بصياغة الوثائق القانونية مثل الوصايا والنظم الأساسية للشركات وحجج تمليك الأراضي والعقود. والوظيفة الثانية، يصادق كاتب العدل على الموائيق (وهذه الوظيفة تُسمى "الأعمال العامة") وهي الموائيق المكتوبة التي تنشئ اتفاقاً بين شخصين أو أكثر. والوظيفة الأخيرة، يعمل كاتب العدل كمسؤول عن مكتب لحفظ السجلات العامة، حيث يقوم بالاحتفاظ بأصول كل مستند تم إعداده وتقديم نسخ مصدق عليها عند الطلب. وتنقسم البلدان والبلدات إلى مناطق توثيقية، يتمتع كاتب العدل فيها باحتكار المنصب، حيث لا يمكن لكاتب عدل جديد تولي المنصب إلا عندما يترك كاتب العدل الحالي منصبه.

وفي البلدان ذات تقاليد القانون العام، لا يوجد تصنيف بين كاتب العدل والأفوكاتو. وفي معظم بلدان القانون العام، بمجرد أن يتخرج طالب في كلية الحقوق ويُتم أي اختبارات أو شهادات أخرى مطلوبة، يصبح "محامياً". وهناك عدد من الاستثناءات لهذه القاعدة العامة مثل المملكة المتحدة ومستعمراتها السابقة والحالية حيث يتم تقسيم المحامين إلى "محامو إجراءات تحضيرية" أو "محامو مرافعات". ويقدم المحامون الخدمات القانونية العامة مثل تقديم المشورة القانونية، وتمثيل الوكلاء أمام المؤسسات الحكومية أو هيئات التحكيم، وإعداد الدعاوى القضائية أو غيرها من الوثائق القانونية (مثل العقود والوصايا). وفي سياق محامي القضايا الجنائية (أو محامو المرافعات) الذين يؤدون دور محامي الدفاع، فهم يوظفون بدور أكثر نشاطاً بكثير في المحاكمات عن محامي القانون المدني. فمنذ لحظة الاعتقال، يمكن لمحامي الدفاع أن يكون حاضراً أثناء استجواب المشتبه به، ويمكنه تقديم المشورة لوكيله بشأن كيفية الإجابة على سؤال معين، على عكس الأفوكاتو في القانون المدني الذي يمكنه الحضور أثناء الاستجواب ولكنه يفتقر إلى القدرة على طرح الأسئلة أو تقديم المشورة. وخلال مرحلة التحقيق، يمكن لمحامي القانون العام أو محامي المرافعات جمع الأدلة بشكل مستقل، واستخدام الشهود المستقلين الخبراء (وهو مفهوم غير موجود في نظام القانون المدني حيث توكل المحكمة الشهود الخبراء)، واختيار شهود العيان الذين يطلب استدعاؤهم في المحاكمة. ولا يمكن لمحامي القانون المدني القيام بذلك. بل يمكنه فقط تقديم طلب خطي للقاضي لاتخاذ إجراءات تحقيق معينة، مثل إجراء مقابلة مع شاهد معين. وخلال المحاكمة، يعتبر محامي الدفاع في القانون العام طرفاً مساوياً للنيابة. ويجلس ممثل النيابة ومحامي الدفاع أمام طاولتين متقابلتين أمام القاضي. ولدى محامي الدفاع فرصة إلقاء المرافعة الافتتاحية واستجواب الشهود المدعويين من قبل النائب العام واستدعاء الشهود التابعين له وتقديم الملاحظات الختامية في نهاية المحاكمة. ومن جهة أخرى، فالأفوكاتو في القانون المدني يجلس صامتاً على نحو أكبر خلال المداولات لأن القاضي هو المسؤول عن استجواب الشهود، بمن فيهم الشهود الخبراء.

7. نقابة المحامين

نقابة المحامين هي الهيئة المهنية المسؤولة عن التنظيم والتثقيف وتمثيل مهنة المحاماة. وقد توجد نقابات محامين وطنية وإقليمية ومحلية في البلاد المتضررة من الصراع، أو مزيج من الثلاثة أشكال

جميعها. وفي بعض البلدان، مثل تيمور الشرقية، قد لا توجد نقابة للمحامين بعد نشوب الصراع على الفور. ويشتمل الدور التنظيمي لنقابة المحامين على قبول طلاب الحقوق لممارسة القانون، ووضع مدونة لقواعد السلوك لأصحاب المهن القانونية، وتلقي شكاوى الجمهور بشأن سوء سلوك المحامين واتخاذ إجراءات تأديبية عند اكتشاف انتهاك أحد المحامين لمدونة السلوك. وقد تؤدي هذه الإجراءات التأديبية إلى تعليق أو إلغاء ترخيص الممارسة الممنوح للمحامي. وبصفتها هيئة تثقيفية للمحامين، وعلى النحو المبين أدناه، تقدم نقابات المحامين التعليم القانوني المستمر (إلزامي في كثير من الأحيان) للمحامين المؤهلين والممارسين. وأخيراً، فلديها مهمة التمثيل التي تنطوي على الضغط والتفاوض نيابة عن أعضائها. وكجزء من هذه المهمة، يمكن لنقابات المحامين الانخراط في إصلاح القانون، وإصلاح سيادة القانون على نطاق أوسع.

آليات الرقابة

آليات الرقابة تُحمل الموظفين العموميين (بما في ذلك الأطراف المعنية بالعدالة) المسؤولية القانونية عن أفعالهم وتفرض عليهم العقوبات إذا خالفوا القانون. وتعزز الرقابة المساءلة، التي تُعتبر عنصراً أساسياً من عناصر سيادة القانون. ولأسباب جلية، نادراً ما توجد آليات الرقابة في البلدان التي تخضع للديكتاتورية أو التي تعاني من الأنظمة القمعية.

ويمكن أن تكون المساءلة أو الرقابة أفقية (تقوم مؤسسات في الدولة بالإشراف على أعمال مؤسسات الدولة الأخرى) أو "رأسية" (يقوم المواطنون بالإشراف على أعمال الدولة). ومن بين الأمثلة على آليات الرقابة الأفقية:

1. المحاكم؛
2. البرلمان واللجان البرلمانية؛
3. الهيئة التنفيذية والوزارات؛
4. الهيئات المستقلة مثل مكاتب أمناء المظالم، ولجان مكافحة الفساد، ولجان الشكاوى العامة؛ ومكتب مراجعة الحسابات؛ والمفتش العام أو لجان حقوق الإنسان

وتميل الآليات الرأسية إلى أن تكون غير رسمية على نحو أكبر ويمكن أن تشمل جماعات المجتمع المدني. وقد يكون لهذه المجموعات دور في الرصد غير الرسمي لإجراءات المحكمة أو سلوك الأطراف الفاعلة في جهاز العدالة. وبينما قد لا تتمتع هذه المجموعات بصلاحيات تنفيذية رسمية، فإنها جوهرية إلى حد أنها توفر آلية مساءلة مستقلة قد تكون غير موجودة في حالة ما بعد الصراع.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن آليات الرقابة التي تنظم المؤسسة قد تكون داخلية أو خارجية. ومن بين الأمثلة على آلية الرقابة الداخلية مكتب الشرطة أو دائرة الشؤون الداخلية الموجودة داخل جهاز الشرطة وتتولى التحقيق في الشكاوى المقدمة من الجمهور ضد الضباط. وفي المقابل، أمين المظالم المختص بالشرطة، والذي ليس له مكتب تابع لجهاز الشرطة، يعتبر آلية رقابة مستقلة خارجية يمكن للمواطنين تقديم الشكاوى إليه. وعادة ما توفر آليات الرقابة الخارجية المزيد من الضمانات وينظر إليها على أنها أكثر فعالية وجديرة بالثقة بسبب استقلالها.

آليات التنسيق

وتعمل آليات التنسيق بمثابة وسيلة للربط بين مختلف أجزاء نظام العدالة بما يضمن عمل عناصر النظام المنفصلة معاً بشكل فعال. كما توفر هذه الآليات مساحة مهمة للحل الجماعي للمشكلات عندما لا تعمل بعض جوانب القانون بصورة جيدة في الممارسة العملية. ويمكن لآليات التنسيق أن تتراوح من

عقد اجتماع أسبوعي غير رسمي إلى وجود هيكل يتصف بالرسمية وله ميزانيته وموظفوه الخاصين، أو حتى وزارة مخصصة للتنسيق. ويمكن أن تشمل آليات التنسيق المجتمع المدني والقادة المحليين بالإضافة إلى ممثلين عن مؤسسات العدالة المختلفة. وفي الأغلب لا يوجد، في حالات ما بعد الصراع، تاريخ سابق من التنسيق بين الوكالات ويتعين وضع هذه الآليات من الصفر.

التعليم والتدريب القانوني

مؤسسات التعليم والتدريب القانوني هي الأساس في تطوير النظام القضائي الرسمي ومؤسساته المعاونة له. ولسوء الحظ، غالباً ما تُغفل عند تخطيط قطاع العدالة. وتشير مؤسسات التعليم القانونية إلى الجامعات التي توفر التعليم الأكاديمي في القانون، سواءً في المرحلة الجامعية أو مرحلة الدراسات العليا. وتوفر كليات الحقوق، من خلال تخريج خريجين مؤهلين في القانون، رأس المال البشري الذي يعمل في المحاكم، ونقابة المحامين، وهيئات النيابة العامة والوزارات ووكالات العدالة الأخرى. وعلاوة على ذلك، يمكن لأساتذة القانون أن يؤودوا دوراً قيادياً كمنتقدين للنظام القضائي وداعمين إلى الإصلاح.

وتوفر مؤسسات التدريب والتدريب المهني لبعض المهنيين في مجال العدالة والتعليم القانوني المستمر لموظفي العدالة الذين أتموا بالفعل مؤهلاتهم الأولية. وتشمل هذه المؤسسات أكاديميات الشرطة، أما في البلدان ذات تقاليد القانون المدني، تشمل كليات القضاة التي يتلقى فيها القضاة والمدعون العامون تدريباً متخصصاً. وينبغي أيضاً إدراج نقابة المحامين الوطنية والإقليمية والمحلية لأنها توفر التعليم القانوني المستمر للمحامين.

■ نهاية المقتطف

دور الشعب

لا يمكن أن يعمل نظام العدالة الجنائية دون الشعب، ومن بينهم الأفراد الذين يتوجهون إلى النظام للحصول على خدمات العدالة (الجمهور) والأفراد الذين يعملون داخل النظام لضمان تحقيق العدالة.

والنظام موجود من أجل الأفراد وبسببهم، وبالتالي فهو عرضة لنفس الأخطاء الموجودة لدى البشر، ويساعدنا هذا الفهم على معرفة أن النهج التقني البحث لسيادة القانون غير كاف لإحداث تغيير حقيقي.

الفصل الأول، الجزء الخامس: المساعدات الدولية في مجال سيادة القانون.



وتقتضي الجهود المبذولة لتغيير نظام العدالة أو تحسينه أن يتغير الأفراد. ولا يتمثل التحدي في تعقد النظام (يستعرض في الجزء الثاني من هذا الفصل) فقط ولكن في اتسام الأفراد كذلك بأنهم كائنات معقدة وعاطفية ولديهم دوافع وتوجهات ومعتقدات وآراء مختلفة.

والنهج الموجه نحو التغيير الذي يركز فقط على إصلاح القوانين والهيكل المؤسسية، ويتجاهل ما لدى الأفراد من مواقف وسلوكيات وإرادات، يقل احتمال إحداثه لتغيير مستدام وفعال على المدى الطويل مقارنة بالنهج الذي يركز على مبادئ ثقافة سيادة القانون.

وإذا كان النظام قائماً على الأفراد، فماذا يعني هذا لوجود نظام قضائي فعال؟

حيثما كان موقعنا داخل منظومة العدالة فهو يؤثر على تصورنا لنظام العدالة وخبرتنا فيه. ويميل الأفراد العاملون داخل النظام إلى إيلاء قدر قليل من التفكير بشأن تأثير دورهم على الناس خارج مجال تعاملهم المباشر. فعلى سبيل المثال، ضابط الشرطة الذي يركز على استيفاء عدد الاعتقالات المطلوب منه شهرياً، قد يحتجز عدداً كبيراً من الشبان على أساس أدلة واهية أو غير موجودة دون اعتبار ما قد يكون لهذا القرار من تأثير على عدد القضايا المعروضة أمام النيابة العامة، والضغط الذي تضعه القضايا الجديدة على نظام المحكمة المتختم بالفعل بالقضايا، أو الأثر الاجتماعي أو المالي الذي قد يتسبب فيه الاعتقال للمحتجزين وعائلاتهم.

- كيف تنظر إلى نظام العدالة كشخص من الشخصيات الموجودة في أحد السيناريوهات التالية؟
- هل تنظر كل شخصية إلى النظام بنفس الطريقة؟
 - إذا لم يكن الأمر كذلك، فلماذا؟
 - وما المواقف والمصالح والدوافع، أو المعتقدات التي تؤثر على سلوك كل من هذه الشخصيات؟
- أنت فتاة تبلغ من العمر ستة عشر عاماً وتعيشين في مدينة كبيرة. تعرضت للاغتصاب من رجل في منطقتكم. ولا ترغب عائلتك في أن تذهبي إلى الشرطة، لأن ذلك من شأنه أن يعكس سلباً على شرف العائلة.
- أنت نائب عام أول. تعمل كمدع عام لمدة عشرين عاماً. أخبرت بأنك ستحظى بالترقية هذا العام فقط إذا حققت نسبة عالية من الملاحظات القضائية الناجحة.
- أنت وزير العدل. مع الزيادة الأخيرة في إلقاء القبض على الإرهابيين المشتبه بهم في بلدكم، أصبحت تحت ضغط لشرح سبب إفراج السلطة القضائية في كثير من الأحيان عن المتهمين بدلاً من إدانتهم.
- أنت سياسي بارز وعضو في الحزب الحاكم وتمارس السياسة لمدة عشرين عاماً. هناك العديد من مزاعم الفساد المرتبطة بك، على الرغم من عدم اتهامك بارتكاب أي جريمة.
- أنت أحد الشيوخ في مجتمعك. يتوجه إليك الناس في مجتمعك للحصول على المشورة والمساعدة في حل النزاعات اليومية فيما بينهم.

يمكن أن تتأثر التصورات والمعتقدات وعمليات اتخاذ القرار لدى أحد المسؤولين داخل منظومة العدالة بمجموعة من العوامل:

- الجنس أو العرق أو الوضع الاجتماعي
- وجهات النظر السياسية أو الدينية أو الأيديولوجية
- التعليم أو التدريب
- تجارب الحياة الشخصية
- المواقف الثقافية في المؤسسة التي يعمل بها
- مواقف وسلوكيات الناس في بيئة العمل
- تعامل الزملاء والرؤساء، أو الجمهور
- توافر الموارد لتنفيذ العمل

مثال

تقدير الموظفين القضائيين، كينيا

أثناء عملية التحول القضائي التي بدأت في كينيا في عام 2011، لم يكن موجوداً في بعض مقار المحاكم في المناطق الريفية إلا عدد قليل جداً من المكاتب مما اضطر الموظفين إلى وضع قائمة يومية لاستخدام المكاتب المتاحة. يستخدم أحدهم المكتب للعمل لمدة ساعتين، ثم يتركه ليعمل عليه شخص آخر. وكان عدم وجود الأثاث الأساسي محبطاً، وأسفر عن فقدان كبير في الإنتاجية وشعور الموظفين بأنهم (وعملهم) لا ينالون تقديراً أو احتراماً.

المصدر: مقابلة مع كواماتسي كاكوكا (Kwamchetsi Makokha)، مسؤول الاتصال بمكتب رئيس المحكمة العليا في كينيا (نيروبي، كينيا: أغسطس/ آب 2014).

لدى المدافعين الفاعلين عن ثقافة سيادة القانون القدرة على النظر إلى النظام الخاص بهم بشكل كلي، وعدم النظر إليه فقط من منظور تقني ولكن أيضاً من منظور إنساني.

فكر

- بالإضافة إلى التدريب والموارد، ما الذي يحتاجه من يعمل في مجال العدالة، مثل ضابط الشرطة أو حارس السجن، للاضطلاع بدوره في إطار نظام العدالة؟ يمكن أن تشمل الاقتراحات ما يلي:
 - النزاهة (مثل الموافقة على مدونة السلوك المتبعة في المؤسسة والمساءلة وفقاً لها)
 - الثقة (من الرؤساء والزلاء، والمؤسسة)
 - الكرامة والاحترام (من الزلاء والجمهور)
 - الدافع (مثل العائد الكافي والإجراءات الواضحة والشفافة للترقية، وما إلى ذلك)؛
- وماذا عن احتياجات الجمهور؟ لتحقيق الثقة في نظام القضاء والمسؤولين عن تحقيق العدالة، يتعين أن يعامل المسؤولون أفراد المجتمع بإنصاف واحترام وكرامة. ويريد أفراد المجتمع كذلك تزويدهم بالمعلومات الكافية حول قضاياهم الفردية، أو الحقوق القانونية المحددة، أو الإجراءات القانونية.

مثال

مكاتب المساعدة في المحاكم، كينيا

تمثلت أولى المبادرات التي نفذت في عملية الإصلاح القضائي الكينية التي بدأت في عام 2011 في المطالبة بأن ينشئ موظفو المحاكم مكتباً للمساعدة في كل مقر من مقار المحاكم. وفي بعض الأماكن التي لم تتوفر فيها الموارد، صمم الموظفون اللاتفات والعلامات الخاصة بهم باستخدام الورق والأقلام. وكان "شكل" المكتب أقل أهمية من وظيفته. وأصبح لدى المترددين على المحاكم الآن مكاناً يحصلون منه على المعلومات المتعلقة بجدول الدعاوى في المحكمة، للتحقق من قضاياهم، أو طرح أسئلة إجرائية. وكان في استقبال المترددين موظف المحكمة الذي يتسم لهم ويرحب بهم. ولاحظ الموظفون بعد عدة أشهر أن هذه التغييرات الصغيرة قد حسنت علاقاتهم بشكل كبير مع أفراد مجتمعهم، وحسنت المزاج العام وسير عمل المحكمة، وخلقت شعوراً بالفخر في "خدمة" الجمهور.

المصدر: Republic of Kenya, State of the Judiciary Annual Report, 2012-2013 (Nairobi: Supreme Court of Kenya, 2013), 66.

الجزء الثاني

فهم النظام القانوني المحلي

يقع في قلب سيادة القانون المطلب الذي ينص على أن جميع الناس مسؤولون أمام القانون. ومع ذلك، قد يكون من الصعب تحديد كينونة القانون في سياق محدد في بعض الأحيان. ويستعرض هذا القسم لماذا يعد فهم الإطار القانوني في أي سياق جزءاً مهماً من تأسيس ثقافة قوية لسيادة القانون، ويضع إطاراً تحليلياً وأدوات بسيطة لفهم ذلك الإطار القانوني.

وكما رأينا في الفصل الأول، فأحد العناصر الأساسية في سيادة ثقافة القانون هو ضرورة وجود إطار قانوني أو نظام من القوانين.

ويجب أن يحترم مضمون هذه القوانين حقوق وحرّيات جميع الناس وحمايتها ومساندتها. ويجب أن تكون القوانين في متناول الجمهور، وواضحة ودقيقة، ومفهومة، وينبغي ألا تطبق بأثر رجعي. ويحتاج الناس إلى معرفة القوانين التي تسري عليهم وكيف تنظم هذه القوانين سلوكهم.

الفصل الأول، الجزء الثالث: نحو ثقافة سيادة القانون.

والأهم من ذلك، لإنشاء قاعدة ناجحة لثقافة سيادة القانون، يجب أن يؤمن معظم أفراد المجتمع بهذه القوانين، ويحترمونها، ويلتزموا بها عموماً. فعندما لا يثق الناس في النظام القانوني الرسمي لمعالجة مشاكلهم أو تسوية نزاعاتهم، فقد يتحولوا إلى آليات أخرى خارج النظام الرسمي للحصول على الإنصاف. ويقتضي بناء الثقة في إطار قانوني وجود إجراء شفاف وتشاركي لصياغة القوانين. ويتعين أن تكون القوانين عادلة ومنصفة، وشاملة، أي، ينبغي أن تستجيب لاحتياجات السكان برمتهم، وليس فقط النخب القوية.

ومن العناصر المهمة في تحليل فعالية نظام العدالة في البلاد فهم سبب سعي الناس إلى استخدام هذه الآليات البديلة وكيف توفر أو لا توفر هذه الآليات العدالة. وقد ينظر بعض أفراد المجتمع إلى نظم قانونية بعينها على أنها أكثر شرعية من غيرها. ومن المهم عند تحليل الإطار القانوني أن ننظر إلى ما وراء النظام القانوني الرسمي ونتعرف كذلك على النظم الأخرى التي قد تكون موجودة ونفهمها.

ويتسم كل سياق قطري بأنه فريد من نوعه وله نظام فريد من القوانين. وهناك أوجه تشابه بين العديد من البلدان، فعلى سبيل المثال، يمكن أن تشترك البلدان التي عانت من الاستعمار في تقاليد قانونية مشابهة (هذا مبيّن أدناه). ويتمثل التحدي في بناء ثقافة سيادة القانون في أنه في كثير من الحالات، وبخاصة في البلدان الخارجة من الصراع، يمكن أن تكون منظومة القوانين، في سياق محدد، معقدة، وغير منظمة، ومتعارضة في كثير من الأحيان كما الحال في نظام العدالة نفسه. ويكون فهم منظومة القوانين هو الخطوة الأولى في تحديد الكيفية التي يمكن أن تعزز على نحو أفضل ثقافة سيادة القانون.

وواقع الحال في معظم البلدان هو أنه لا يوجد نظام قانوني واحد فقط يستخدمه السكان لتسوية النزاعات. فقد توجد أنظمة متعددة تتداخل فيما بينها أو تتقاطع أو، في بعض الأحيان، تتنازع أو تتنافس مع بعضها بعضاً.

ويمكن أن تشمل هذه الأنظمة:

- القانون الرسمي للدولة
- الممارسات العرفية و / أو التقليدية والقانون
- نظم العدالة التي خرجت من رحم النزاع (أي نظم العدالة لدى المتمردين / الميليشيات)
- النظم القانونية الدينية
- القانون الدولي

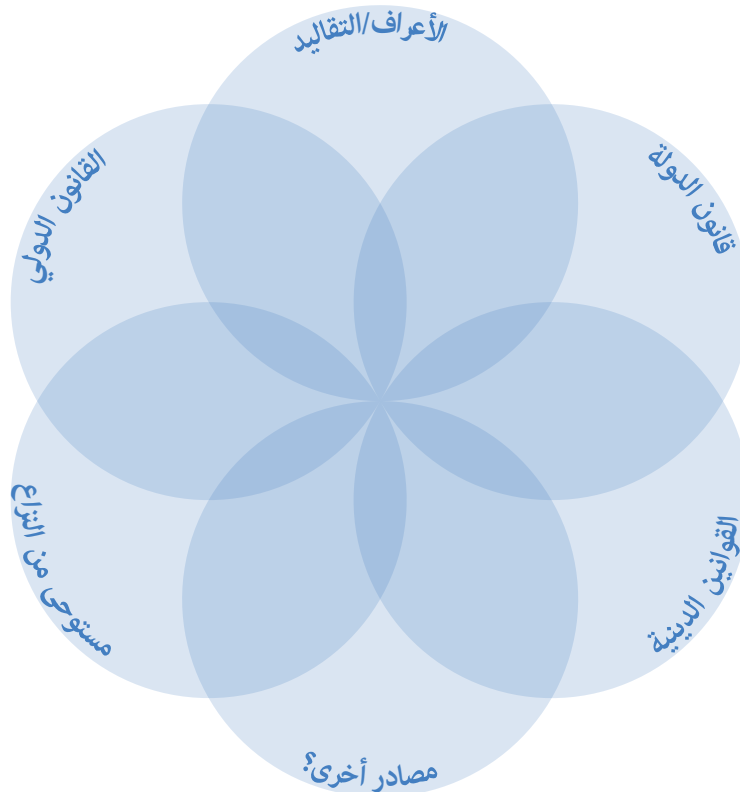
الفصل الثالث، الجزء الثاني: نظرة عامة على القانون الدولي.



وبالتالي قد يحتوي الإطار القانوني للبلد على العديد من النظم الفرعية التي تشمل القواعد القانونية والاجتماعية والرسمية وغير الرسمية والمكتوبة وغير المكتوبة. وقد يوجد في النظم القانونية المتنوعة مفاهيم مختلفة بشأن التصرفات والإجراءات المسموح بها للتعامل مع النزاعات ومفاهيم مختلفة للعدالة. وفي كثير من الأحيان لا يمكن تصنيف النظم بدقة إلى أجزاء مرتبة ومتناسقة. ويشار إلى هذه الحالة باسم "التعددية القانونية"، وهو المصطلح الذي يصف الأشكال المتعددة التي يتشكل بها القانون داخل مجتمع أو منطقة أو دولة معينة.¹

الشكل 9.2

التعددية القانونية



ولا تنطبق جميع النظم في جميع مناحي الحياة. فعلى سبيل المثال، لا توجد العديد من مكونات القانون التجاري إلا في إطار النظام القانوني الرسمي للدولة، وليس في أنظمة أخرى مثل القانون العرفي. ويمكن أن تعمل الأنظمة بشكل متواز، فعلى سبيل المثال، الحركة، مجلس القرية الذي يعتبر بمثابة آلية رسمية لتسوية النزاعات في باكستان، لا يُعترف به رسمياً ولا يعاقب عليه النظام القانوني للدولة.

وفي بعض الحالات، قد يكون هناك تصادم بين النظم القانونية أو، بدلاً من ذلك، قد تكون نظاماً متكاملة ويعزز بعضها بعضاً. فعلى سبيل المثال، قد يقتضي العرف في أحد البلدان وجوب تزوج المغتصب من ضحيته حفاظاً على شرف العائلة، ولكن قد يتعارض هذا مع قانون الدولة الذي يصنف الاغتصاب كجريمة خطيرة يجب النظر فيها من خلال نظام المحاكم. وفي حالات أخرى، قد يسمح قانون الدولة بتطبيق القانون الديني في حالات معينة وعلى فئات معينة داخل المجتمع. وتصبح الجوانب التي توجد فيها تناقضات وتصادم بين النظم ذات أهمية كبرى عند تحديد الطريق للمضي قدماً صوب ثقافة سيادة القانون. فيمكن لأوجه التصادم هذه أن تقوض اعتقاد الناس وثقتهم في النظام القضائي والحكومة. ويمكن للتصادم هذا غالباً أن يقوض كذلك حقوق بعض الأشخاص أو المجموعات، وبالتالي يقوض مبدأ الشمولية بأن جميع الناس سواسية أمام القانون واحترام حقوق جميع الناس وحررياتهم وحمايتهم. وتقوض أوجه التصادم هذه التقدم صوب تحقيق سيادة قانون قوية.

ولأغراض هذا الدليل، لا يُناقش المحتوى المحدد المتعلق بهذه الأنظمة المختلفة. وكما هو موضح أعلاه، يتسم كل سياق بأنه فريد من نوعه، وبالتالي يركز هذا الدليل على أن يقدم للقارئ المعرفة والأدوات الأساسية لإجراء تحليل للنظام الخاص به.

وتتمثل الخطوة الأولى في تطبيق المهارات والأدوات التحليلية في الوصول إلى فهم جيد لكيفية سعي الناس إلى العدالة والأمن وتحقيقهما؛ أي، ما هي النظم القانونية في سياق محدد؟ وكمثال على هذا، يرد أدناه تحليل للسياق النيجيري.

الفصل الرابع، الجزء الأول: أسلوب منهجي.

ولكي يصل الداعون إلى ثقافة سيادة القانون إلى فهم كامل للإطار القانوني أو نظام القوانين الموجود في سياق معين، ينبغي لهم طرح أسئلة مثل:

- لماذا توجد هذه الأنظمة؟
- ما مستوى النفوذ لكل نظام داخل المجتمع؟
- ما مستوى شرعية كل نظام داخل المجتمع؟
- أي المجموعات تنظر إلى النظم على أنها شرعية بصورة أكثر أو أقل، ولماذا؟
- من الذين تخدم الأنظمة مصالحهم؟
- من سيكسب أو سيخسر جراء إصلاح هذه الأنظمة؟
- كيف تتفاعل هذه النظم مع بعضها بعضاً؟

مثال

نيجيريا

توجد في نيجيريا ثمانية مصادر متداخلة للقانون تشكل النظام القانوني في البلاد، وهي: القانون العام الإنجليزي، والمراسيم والأوامر العسكرية، والقوانين التشريعية البريطانية، والقانون العرفي، والتشريعات النيجيرية المعتمدة من قبل الإدارات المدنية بعد عام 1960، والشريعة الإسلامية، وقانون العقوبات المأخوذ من باكستان، والعادات والممارسات غير الرسمية.

وتم اشتقاق القوانين التشريعية من إنجلترا بموجب "قانون التطبيق العام" (Statute of General Application) لسنة 1900، الأمر الذي جعل جميع القوانين المعمول بها في إنجلترا منذ 1 يناير/ كانون الثاني، عام 1900 جزءاً من النظام القانوني النيجيري بشكل تلقائي. وهذا يشمل أيضاً القانون الإنجليزي (التشريعات) الذي سُن قبل 1 أكتوبر/ تشرين الأول، عام 1960 وطبق في نيجيريا والذي لم يتم إلغاؤه بعد. وغالباً ما يُستخدم القانون العام الإنجليزي في المحاكم ويمكن تطبيقه على أي قضية. وأصبحت المراسيم العسكرية عموماً قوانين تشريعية، على سبيل المثال، أصبح مرسوم استخدام الأراضي قانون استخدام الأراضي. ويوجد القانون البرلماني (التشريعي) النيجيري على المستوى الاتحادي ولكل ولاية من الولايات الـ 36 وإقليم العاصمة الاتحادية، أوجا، قوانينها الخاصة أيضاً.

وتختلف القوانين العرفية باختلاف الجماعات العرقية في نيجيريا ولكنها تعتمد جميعاً على مفهوم المصالحة. وتُعتبر المحاكم العرفية هي أدنى درجات المحاكم. وينص قانون الأدلة النيجيري على أن العرف لا يمكن اعتباره كقانون إذا كان "مخالفاً للسياسة العامة، أو لا يتوافق مع العدالة الطبيعية والمساواة والإدراك الجيد".

وفي نيجيريا، هناك 300 مجموعة عرقية مختلفة، الأمر الذي يؤدي إلى العديد من الممارسات المختلفة لتسوية قضايا غالباً ما تنطوي على رؤساء أو ملوك مجتمع ما بدلاً من اللجوء إلى المحاكم.

وتُطبق الشريعة الإسلامية وقانون العقوبات الباكستاني فقط في ولايات في شمال نيجيريا حيث تُعتبر أعداد السكان المسلمين هي الأكبر في هذه الولايات. وتُطبق الشريعة الإسلامية فقط في المسائل المدنية. ومع ذلك، في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين أدخلت بعض الولايات الشمالية في نيجيريا النظام القانوني الإسلامي الكامل، بما في ذلك محاكمة الجرائم الجنائية استناداً إلى التشريعات الدينية. ولم تصدر المحكمة العليا في نيجيريا بعد حكمها القضائي بشأن دستورية عقوبات مثل البتر ورجم الشخص حتى الموت.

ولا يتم تدوين جميع مصادر القانون ويمكن أن تتعارض هذه المصادر أو تتناقض مع بعضها البعض. فعلى سبيل المثال، لا يجيز القانون التشريعي تعدد الزوجات في حين أن القانون العرفي يسمح للذكور بأن يكون لديهم ما يصل إلى خمس زوجات. وبالمثل في حالة الزنا، فهو يُعتبر جريمة لا يُعاقب عليها إلا في ظل الشريعة الإسلامية وليس تحت أي من غيرها من مصادر القانون.

المصدر: مقابلة مع أديوالي أجاوي، محام نيجيري (فاليتا، مالطا؛ يونيو/حزيران 2014).

الأنظمة القانونية الرسمية

لدى جميع النظم القانونية الرسمية المحلية تسلسل هرمي معين من القوانين. وقد يختلف التسلسل الهرمي بين البلدان، ولكنه يؤدي دوراً أساسياً في تحديد القوانين التي تسود في حالة وجود تعارض بين قانونين.²

وفي العديد من البلدان، يعتبر الدستور هو أعلى شكل من أشكال القانون يهدف إلى الحفاظ على المبادئ والقيم الأساسية للمجتمع.

الفصل الأول، الجزء الأول: نظرة معمقة في سيادة القانون.



وقد يشمل التسلسل الهرمي للقوانين أيضاً:

- السوابق القضائية للمحكمة الدستورية
- القانون الدولي
- المراسيم والأوامر الرئاسية
- المدونات والتشريع العادي
- السوابق القضائية من المحاكم الابتدائية / الأحكام السابقة
- اللوائح التنفيذية

موارد إضافية:

لمزيد من التفاصيل بشأن القوانين المحلية المعمول بها، انظر:
O'Connor, *Mapping the Justice System*, 28–30

ويختلف الهيكل والمضمون المعين للتسلسل الهرمي للقوانين، ولا سيما بين بلدان تقاليد القانون العام وبلدان تقاليد القانون المدني. وكذلك تقع الاختلافات حتى فيما بين البلدان التي تشترك في نفس التقليد القانوني.

وأكبر فرعين للنظام القانوني الرسمي هما القانون العام والقانون المدني، وكلاهما موضح أدناه. وتؤسس معظم البلدان تقليدها القانوني على واحد منهما. والاستثناء الوحيد هو المملكة العربية السعودية، حيث يستند النظام القانوني إلى الشريعة الإسلامية.

إلا أنه في الوقت الحاضر، تتسع قاعدة فكرة النظام "المختلط" أو "الهجين". ومن الشائع على نحو متزايد للنظام القانوني لبلد ما أن يشمل عناصر كلا التقليدين القانونيين. فعلى سبيل المثال، تعتمد حالياً بعض الأنظمة المستندة إلى القانون المدني، في بعض الحالات، على سابقة قضائية، وهو المذهب المتبع في القانون العام.

وتعد اسكتلندا وجنوب إفريقيا الأساس الجوهري لنظام الهجين.³ أما الكاميرون فهي بلد خلف الاستعمار بها تركة مؤداها أن القانون المدني ينطبق على جزء من الشعب بينما ينطبق القانون العام على الجزء الآخر. وبذلت جهود لإنشاء نظام قانوني موحد، بما في ذلك، على سبيل المثال، تمرير قانون الإجراءات الجنائية الجديد في عام 2007 الذي مزج بين الملامح الرئيسية لكلا النظامين.⁴

القانون العام

يُعتبر القانون العام⁵ إنجليزياً بشكل مميز من حيث تطوره. فقبل الفتح النورماني لإنجلترا، كانت تُطبق قواعد وأعراف مختلفة في مناطق مختلفة من البلاد. ولكن بعد غزو إنجلترا عام 1066 من قبل ويليام الفاتح، بدأ الملوك في توحيد البلاد وقوانينها باستخدام بلاط الملك. ووضع القضاة قانوناً عاماً (عرفياً) من خلال الاعتماد على القواعد العرفية في مختلف أنحاء البلاد والأحكام التي وضعها الملوك. وعلى هذا النحو، فإن القانون العام يعطي بشكل تقليدي السوابق القضائية تميزاً كمصدر للقانون. وأصبح التشريع أكثر أهمية في بلدان القانون العام في القرنين التاسع عشر والعشرين.

ويستند القانون العام بشكل كبير (ولكن ليس بشكل حصري) إلى السوابق القضائية ومبدأ مراعاة السوابق القضائية، الذي ينص على أن القضايا التي تقرها محكمة أعلى يجب أن تطبق من قبل المحكمة الأقل درجة. وأحياناً يتم نقض السوابق القضائية من قبل المحاكم الأعلى درجة. ويمكن استخدام قرارات المحاكم الأقل درجة لتفسير السوابق القضائية للمحاكم الأعلى درجة ويمكن اتباع هذه القرارات ولكنها ليست ملزمة. وفي نظم القانون العام، لا تزال القضايا المعروضة على المحاكم تُعتبر مصدراً بارزاً للقانون، على الرغم من أن القانون المكتوب أصبح أكثر أهمية مع مرور الوقت. وتميل التشريعات في القانون العام إلى أن تُفسر بشكل ضيق.

وفي نظام القانون العام النموذجي، يتم إجراء التحقيق الأولي للجريمة من قبل رجال الشرطة الذين يجمعون الأدلة (غالباً بشكل مستقل) ثم ينقلون الأدلة بعد ذلك إلى المدعي العام الذي يقدم بدوره لائحة الاتهام ويرفع الدعوى. ويتم الفصل في القضية من قبل قاض وقد يتم البت فيها من قبل هيئة محلفين مكونة من أشخاص عاديين. ويشارك محامي الدفاع أيضاً بفعالية قبل إجراءات المحاكمة وأثنائها. ولا يؤدي الضحايا دوراً فعالاً بشكل عام في إجراءات القانون العام، باستثناء دورهم كشهود والإدلاء ببيانات عن الآثار التي يتعرضون لها كضحايا.

وانتشر القانون العام في المناطق التي كانت على علاقة مباشرة مع إنجلترا، عن طريق الاستيطان أو الغزو أو غيرها من العلاقات الأخرى (مثل أستراليا وكندا والولايات المتحدة وجنوب إفريقيا ونيوزيلندا والهند).

القانون المدني

على النقيض من القانون العام المتبع في إنجلترا، اعتمد الحكام الأوروبيون الآخرون على القانون الروماني، وعلى وجه الخصوص على مجموعة من القواعد الصادرة من قبل الإمبراطور جستينيان (Justinian) في القرن السادس والتي تم اكتشافها مجدداً في إيطاليا خلال القرن الحادي عشر. ومع ظهور عصر التنوير في القرن الثامن عشر، سعى الحكام في مختلف بلدان القارة إلى إعداد قوانين شاملة. وانتشر القانون المدني⁶ عبر أجزاء من أوروبا ودول في القارات الأخرى التي اعتمدت القوانين الخاصة بها (على سبيل المثال، أمريكا اللاتينية وإفريقيا وآسيا).

ويلتزم القانون المدني بتسلسل هرمي صارم للقوانين: حيث يأتي الدستور في المرتبة الأعلى، وتليه المعاهدات والاتفاقيات الدولية والقوانين الأساسية والقوانين العادية واللوائح (والتي تسمى أيضاً "اللوائح التنفيذية") والعرف. وتتجسد معظم فروع القانون في كتب القانون أو مدونات / مجموعات القوانين مع شروح لقضايا قانونية محددة. وفي كثير من نظم القانون المدني، لا تكون الأحكام القضائية المسبقة ملزمة من الناحية التقنية على أحكام أخرى، على الرغم من أن أحكام المحكمة العليا تكون عموماً بمثابة سابقة قاطعة.

إن القانون المدني نظام مقنن على أساس مبدأ الشرعية، التي تنص على أن السلطة التشريعية هي التي تسن القوانين والقضاة يطبقون هذه القوانين. وفي بلدان القانون المدني، يعتبر التشريع مصدراً أساسياً

لل قانون. وتستند المحاكم في أحكامها إلى نصوص القوانين والتشريعات، والتي تستنبط الحلول في قضايا معينة من خلالها.

وفي نظام القانون المدني النموذجي، يكون المدعي العام عضواً في الهيئة القضائية "الواقفة" (بعكس الهيئة القضائية "الجالسة") ويمثل النظام العام. وبشكل عام، يبدأ المدعي العام التحقيقات الأولية، وإذا لزم الأمر، يطلب تعيين قاضي تحقيق أو محقق لقيادة التحقيق القضائي الرسمي. وعندما يقود التحقيق أحد القضاة، يؤدي المدعي العام دوراً إشرافياً، محدداً نطاق الجرائم التي يتم التحقيق فيها من قبل القاضي والشرطة أو غيرها من قوات إنفاذ القانون. ويدير قاضي التحقيق عملية التحقيق، مع إصدار التعليمات للشرطة ومقابلة الشهود والذهاب إلى مسرح الجريمة لجمع الأدلة. وفي بعض البلدان، تكون الشرطة القضائية هي وحدها المسؤولة عن التحقيق الجنائي تحت إشراف قاضي التحقيق. وأثناء سير الإجراءات الجنائية، يكون المدعون العامون هم المسؤولون عن إحالة القضية إلى المحاكمة سواء منصفة القضاة (الهيئة القضائية "الجالسة") أو هيئة المحلفين. وفي حين أن محامي الدفاع يؤدي دوراً نشطاً أثناء المحاكمة، إلا أن القضاة لهم السيادة في المحاكمات في أنظمة القانون المدني. ويؤدي الضحايا دوراً فعالاً في إجراءات القانون المدني، وفي بعض البلدان يكونوا أطرافاً في الإجراءات.

تتسع قاعدة فكرة النظام "المختلط" أو "الهجين".

واليوم يكمن الفرق بين الأعراف القانونية للقانون العام والقانون المدني في المصدر الرئيسي للقانون. وعلى الرغم من أن نظم القانون العام تستخدم التشريعات استخداماً واسعاً، فإن الدعاوى القضائية تُعتبر أهم مصدر للقانون، والتي تعطي القضاة دوراً فعالاً في وضع القواعد.

وفي نظم القانون المدني، على النقيض من ذلك، تهدف مجموعات القوانين والتشريعات إلى تغطية جميع الاحتمالات ويكون للقضاة دوراً أكثر محدودية في تطبيق القانون على القضية قيد النظر. والأحكام السابقة ليست إلا أدلة توجيهية مُرسلة. وعندما يتعلق الأمر بالقضايا المعروضة على المحاكم، يميل القضاة في نظم القانون المدني نحو كونهم محققين، بينما يكون أقرانهم في نظم القانون العام بمثابة محكمين بين الأطراف الذين يقدمون حججهم.

ويميل تفكير العقلية القانونية في الولايات القضائية في القانون المدني إلى الاعتقاد بأن نظامهم أكثر استقراراً وأكثر عدلاً من أنظمة القانون العام، وذلك لأن القوانين يُنص عليها صراحة وهي أسهل في فهمها. بيد أن المحامين الإنجليز يفخرون بمرونة النظام الخاص بهم، لأنه يمكن أن يتكيف بسرعة مع الظروف دون الحاجة إلى قيام البرلمان بسن التشريعات. وفي الواقع، فإن العديد من النظم هي الآن خليط من الأعراف القانونية للنظامين، حيث تستفيد من أفضل ما في هذين النظامين القانونيين.

موارد إضافية:

Vivienne O'Connor, *Practitioners' Guide: Introduction to Common Law and Civil Law Traditions* (Washington, DC: INPROL, 2012), <http://inprol.org/publications/11042/common-law-and-civil-law-traditions>.

جوريجلوب، وهي مجموعة أبحاث مقرها كلية الحقوق في جامعة أوتاوا، وقد وضعت قاعدة بيانات على الإنترنت للمعلومات العامة المتعلقة بالنظم القانونية المختلفة في العالم. وقاعدة البيانات متاحة على <http://www.juriglobe.ca/eng/sys-juri/class-poli/sys-mixtes.php>.

أنظمة العدالة العرفية

لا يوجد تعريف ثابت لمصطلح "العدالة العرفية". وبشكل عام، يشير المصطلح إلى القواعد والمؤسسات التي ترتبط بالأعراف أو التقاليد أو الدين التي تعمل جنباً إلى جنب مع المؤسسات القانونية التابعة للدولة والتي تضطلع بتسوية النزاعات وتنظيم السلوك الاجتماعي من خلال التحكيم أو المساعدة الأخرى من أطراف أخرى (على سبيل المثال الوسيط).

وكثيراً ما يستخدم هذا المصطلح بشكل متبادل مع مصطلحات "العدالة التقليدية" و"العدالة غير الرسمية" و"العدالة المجتمعية" و"العدالة غير التابعة للدولة" وغيرها من المصطلحات.

ومن الأمثلة على آليات العدالة العرفية: السلطات التقليدية أو الدينية، ومسؤولي الإدارات المحلية الذين يتمتعون بمهام قضائية، مثل عمدة أو شيخ القرية، والمحاكم العرفية أو المحلية، والوسطاء المجتمعيين.

وفي بعض البلدان، قد تكون هذه القواعد والآليات العرفية للعدالة موجودة منذ عدة أجيال. وفي بعض الأحيان تنشأ نظم جديدة من رحم صراع ما. فعلى سبيل المثال، ظهرت في مصراتة، في ليبيا، كيانات للعدالة والأمن بعد الثورة مثل وحدة مكافحة الجريمة واللواء 154 وجماعات الميليشيات المحلية كمقدمين لخدمات العدالة والأمن للسكان المحليين.

وتتعامل النظم العرفية في جميع أنحاء العالم مع المشاكل اليومية للشعوب مثل تسوية النزاعات القائمة على الأراضي والممتلكات وقضايا الأسرة، وأحياناً، المسائل الجنائية. ومن المتفق عليه بشكل عام من قبل العاملين في مجال التنمية أن 80 إلى 90 في المائة من النزاعات اليومية في البلدان النامية تُحل من خلال أنظمة غير تابعة للدولة مثل النظم القانونية التقليدية أو العرفية.

وتختلف العلاقة بين النظم القانونية العرفية والنظم القانونية الرسمية على نطاق واسع داخل السياقات القطرية وفيما بينها، وغالباً ما يكون من المستحيل أن نميز بوضوح ودقة بين النظم القانونية التابعة للدولة والنظم القانونية العرفية.

ويمكن للنظم العرفية أن تعمل بشكل مستقل تماماً عن الدولة ودون الخضوع لتنظيمها. وفي بعض الأحيان، يُعترف بعناصر النظم العرفية وتُدمج في النظام الرسمي، كما كان الحال بالنسبة لمحاكم الغاكاكا في رواندا. واستخدم نظام الغاكاكا الممارسات العرفية وكانت تحفز أفكار إعادة بناء المجتمعات ودمج جراحها، وحاول تكييف تلك الأفكار لمعالجة الفظائع واسعة النطاق للإبادة الجماعية عندما أصبح واضحاً أن النظام القانوني الرسمي لن يكون كافياً لتوفير العدالة. وفي سياقات أخرى، قد تدين الدولة آليات العدالة العرفية بشكل واضح، كما هو الحال في باكستان، عندما أصدرت محكمة السند العليا في عام 2004 قراراً ينص على أن قرارات أحد مجالس الحركة غير قانونية ومخالفة لأحكام الدستور والقانون.

80 إلى 90
في المائة
من النزاعات
اليومية في
البلدان النامية
تحل من خلال
أنظمة عرفية.

Ewa Wojkowska, “Doing Justice: How Informal Justice Systems Can Contribute,” (report prepared for the UNDP, New York, December 2006), <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/EwaWojkowska.pdf>.

Danish Institute for Human Rights, *Informal Justice Systems: Charting a Course for Human Rights-Based Engagement* (report prepared for the UNDP, UNICEF, and UN Women, September 2012), <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/Informal-Justice-Systems-Charting-a-Course-for-Human-Rights-Based-Engagement.pdf>.

Deborah Isser, ed., *Customary Justice and the Rule of Law in War-Torn Societies* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, July 2011).

النظم القانونية الدينية

يُستخدم القانون الديني لوصف نظام من القوانين الدينية التي تطبق على الناس في حياتهم الخاصة والعامة، وليست القوانين التي تحكم الممارسات الدينية للمؤمنين.

وعلى الرغم من أن العديد من البلدان على مر التاريخ كانت لها نظم قانونية تستند بشكل كلي أو جزئي إلى القوانين والتعاليم الدينية، فإن النظم الأكثر شيوعاً في الاستخدام في الوقت الراهن هي تلك المتوافقة مع الإسلام، (وهذا مناقش أدناه). وتشمل النظم القانونية الدينية الأخرى ما يلي:

الشرية اليهودية (halakha): تُطبق في قانون الأحوال الشخصية (مثل الزواج وشؤون الأسرة) في إسرائيل والمغرب وغيرهما من البلدان التي تقرر بتطبيق هذه الشريعة على الطوائف الدينية.

القانون الكنسي المسيحي: (الكنيسة الرومانية الكاثوليكية): يُطبق، على سبيل المثال، في أندورا ودولة الفاتيكان والفلبين وبلدان أخرى.

القانون الهندي: يُطبق في بنغلاديش وكينيا وماليزيا وبلدان أخرى.

القانون البوذي: يُطبق في ميانمار (بورما) ولاوس، وتايلاند وسري لانكا وبلدان أخرى.

القانون الكونفوشيوسي: يُطبق في الصين وتايوان وكوريا وبلدان أخرى.

الشرية الإسلامية:



في أكثر من خمسين دولة، المسلمون هم الطائفة الدينية ذات الأغلبية ويبلغ عددهم نحو 1.6 مليار شخص في جميع أنحاء العالم، مما يجعل الإسلام ثاني أكبر ديانة في العالم، ونتيجة لذلك، تعتبر الشريعة الإسلامية واحدة من النظم القانونية الأكثر إقراراً في العالم ...

ومثل نظام القانون العام الذي تم وضعه في الأصل في إنجلترا في القرون الوسطى أو نظام القانون المدني الذي تطور لأول مرة في روما القديمة، ينبغي اعتبار الشريعة الإسلامية كهيئة قانونية، أو نظام قانوني، متجذرة في التاريخ ولكنها لا تزال تطبق بشكل كبير للغاية اليوم. وتعد الشريعة الإسلامية واحدة من أقدم النظم القانونية، بعد أن ظهرت منذ أكثر من أربعة عشر قرناً ...

”الشريعة“ مصطلح عربي يعني حرفياً ”مورد الماء الذي يستقى منه.“ ويرد المصطلح مرة واحدة فقط في القرآن الكريم، حيث يتم استخدامه للتمييز بين مسار نزوي خارج عن القانون وصراط مستقيم يتم الالتزام به بدافع يقيني. وبالتالي، وفقاً للقرآن الكريم، فإن الشريعة هي مسار أو صراط معين أو مسار مستقيم في إطار الدين. وبطبيعة الحال، تعتبر العناصر التي تشكل ذلك ”المسار المعين“ مفتوحة للنقاش. ويسعى غالبية فقهاء الشريعة الإسلامية لتعريف ”الشريعة“ على أنها الأوامر الواضحة والمحددة التي شرعها الله لعباده على النحو الوارد في القرآن الكريم والسنة النبوية (عادات وتقاليد النبي محمد ”صلى الله عليه وسلم“، قولاً وفعلاً، والتي تناقش بمزيد من التفصيل أدناه). وبينما يحظى هذا التعريف بالقبول على نطاق واسع، فإنه يظل لم يأخذ في الاعتبار أن هناك أوامر معينة من القرآن والسنة تقتصر على زمان وسياق معينين، وقد تشكلت من خلال نقل المعرفة التي نزل بها الوحي، وتخضع للغموض الكامن داخل أي لغة مكتوبة. وبالتالي، فإنه ليس من السهل إيضاح أحكام الشريعة بمجرد تكرار أمر ما من القرآن والسنة. ويحذر الفقهاء من ذلك الأمر لأن الشريعة هي القانون الذي شرعه الله لعباده، ولكن فهمها وتفسيرها يكون من قبل البشر، وكل هذه الاستنتاجات الناتجة عن تفسيرها هي مجرد فهم بشري، وبالتالي هو فهم غير معصوم، للقانون الإلهي، وهذا الفهم، في الواقع، ليس هو الشريعة.

ومصطلح ”الشريعة الإسلامية“ (القانون الإسلامي) هو مصطلح أوسع نطاقاً وأكثر ملاءمة من ”الشريعة“. فمصطلح الشريعة الإسلامية يصف ليس فقط الأوامر المحددة الواردة في القرآن الكريم والسنة النبوية ولكنه يشمل أيضاً مجموعة واسعة من التفسيرات القانونية التي استفاض في تفسيرها العلماء الفقهاء (وهو ما يعرف باسم الفقه) والحكام السياسيون (وهو ما يعرف باسم سياسة الشريعة) والفلاسفة وعلماء الدين. وباختصار، يشير مصطلح ”الشريعة الإسلامية“ إلى مجمل الأوامر والتفسيرات الموجودة تحت المظلة القانونية الإسلامية.



المصدر: Hamid Khan, *Practitioner's Guide: Islamic Law* (Washington, DC: INPROL, July 2013), 11–13, <http://inprol.org/publications/12470/inprol-islamic-law-guide>.

تأملات في العلاقة بين الشريعة الإسلامية وقانون الدولة والعرف

حوار عن الشريعة الإسلامية مع حامد خان*

ما هي بعض التحديات الأكثر شيوعاً التي تواجه الدول في التوفيق بين الشريعة الإسلامية والقانون الرسمي أو قانون الدولة؟

أحد التحديات التي تهيمن على أي مناقشة حول الشريعة الإسلامية والدولة الحديثة، هو أن الشريعة الإسلامية ظهرت قبل نشأة "الدولة". فالدولة تفترض أنها هي نقطة الانطلاق للسلطة القانونية، وهذا الأمر يقف على النقيض من الشريعة الإسلامية، حيث يكون فقهاء الدين الأكثر تعليماً هم مصدر القوانين. وعندما نفكر في الدولة وكيف تسن القوانين، تُطرح دائماً مسألة العملية السياسية والسياسة والاعتبارات البشرية. وبالنسبة للشريعة الإسلامية، فمن المفترض أن الأمر يتعلق باعتبارات ما شرعه الله. لذلك عندما تعرف الدولة نفسها على أنها تنفذ الشريعة الإسلامية، فإنها تعرف نفسها كوكيل لله. وهذا الأمر يثير توتراً حقيقياً جداً لمسألة الخلط بين الدين والسياسة. ففي الفقه الإسلامي وتاريخ الإسلام، هناك التباس عميق الجذور بين دور شريعة الله وقانون السياسة—وحتى الحفاظ على وجود مسافة بعيدة بينهما بشكل تقليدي.

ولكن اليوم، ومع ظهور الدولة القومية، والاتجاهات السائدة في العالم الإسلامي، بدءاً من مصر ووصولاً إلى أماكن مثل أفغانستان وباكستان، فقد جعلت هذه الدول من نفسها السلطة القانونية، وبيات علماء الدين، في خدمة الدولة. وهذا يعني أن نفس الرموز الدينية، الذين كانوا يُعتبرون في وقت ما حراساً للشريعة الإسلامية، أصبح يُنظر إليهم باعتبارهم دمي سياسية. وقد ضعفت شرعية الشريعة الإسلامية كلما تحاول الدولة استخدامها. وما حدث الآن هو أن الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة أو إحدى الجهات السياسية المعينة سوف تدعي أنها هي التي تحافظ على الشريعة الإسلامية فعلياً. وهذا ما يفسر وجود الرموز العنيفة أحياناً التي ظهرت للتصدي لهذا الإضعاف من دور الشريعة الإسلامية. وتعتقد النظرية السياسية الإسلامية أنه بمجرد امتلاكك للسلطة السياسية، فإن هذه السلطة السياسية ستستمر في التمدد إذا تركت دون رقابة. ويُنظر إلى الشريعة الإسلامية باعتبارها المراقب النهائي على السياسة. ويمثل هذا الأمر تحدياً للكثير من البلدان الإسلامية اليوم، حيث تواجه هذه البلدان صعوبات بالغة للإجابة على أسئلة مثل ما دور البرلمان وما نطاق السلطة التي ينبغي منحها لعلماء الدين بشأن مسألة القانون؟

ما مدى تأثير هذا النقاش اليوم في بلدان مثل تونس أو أفغانستان؟

في أفغانستان، أعلنوا أنهم دولة إسلامية وحاولوا إيجاد توجه سياسي يتوافق مع الإسلام، بقولهم أن جميع القوانين يجب أن تكون متوافقة مع الإسلام، وأن الأفراد الذين يشغلون مناصب سياسية بارزة، مثل الرئيس ونائب الرئيس، يجب أن يكونوا مسلمين، ومن ثم يعيدون صياغة جوهر القانون، لذلك، على سبيل المثال، يستبدلون القانون الجنائي الحديث بقانون الحدود. وفي العديد من البلدان الإسلامية، يمكن أن نجد الشريعة الإسلامية في المسائل الأكثر ارتباطاً بالشخص وعلاقته بالمجتمع مثل الزواج وحضانة الأطفال والطلاق والميراث. وأحد الأسباب التي تجعل الشريعة الإسلامية تناسب هذه المسائل بشكل جيد هو أن الشريعة الإسلامية واضحة جداً في هذه المسائل. لذلك، بدلاً من مخاطرة التعرض لاضطرابات سياسية بتحدي هذه المفاهيم، فإن كثيراً من هذه الدول لم تقبل بهذه القوانين من أجل مبدأ المواءمة فحسب، لكنها أيضاً قد فعلت ذلك لتحقيق تدابير التمتع بالشريعة.

*حامد خان، نائب مدير برنامج سيادة القانون التعاوني في جامعة ساوث كارولينا ومسؤول برامج أول سابقاً في مركز سيادة القانون التابع لمعهد الولايات المتحدة للسلام (USIP) حيث عمل على موضوعات متعلقة بسيادة القانون في العالم الإسلامي بأسره. وعمل كذلك كأستاذ محاضر للشريعة الإسلامية في كلية الحقوق بجامعة جورج واشنطن.

وفي تونس كان الموضوع مختلفاً جداً. فقد شهدوا صراعاً بشأن إدراج الشريعة الإسلامية في دستورهم، كما هو الحال في العديد من بلدان ما بعد الصراع، وقرروا في نهاية المطاف عدم إدراج الشريعة الإسلامية لأن الأمر كان غامضاً بنظرهم. وبدلاً من ذلك، نقلوا الشريعة الإسلامية إلى المسائل المتعلقة بالوعي والممارسة الشخصية، بدلاً من وضعها في يد الدولة. وفي حين أن العديد من البلدان الخارجة من صراع قد وجدت نفسها في حضان الإسلام بشكل أكبر، كما هو الحال مع مصر (حتى لو كانت أكثر تردداً) أو أفغانستان أو العراق بعد الغزو الأمريكي، فإن تونس سلكت اتجاهات مختلفة. ففي تونس، كان الجدل يتعلق أكثر بالسؤال "من يعرّف الإسلام؟" وفي تعريف الإسلام، هل يمكن استبعاد بعض الناس من مجموع المواطنين؟ لذلك قرروا عدم إدراجها في الدستور وتركها في مجال الوعي الخاص بالشخص. لذلك ترى مجموعة متنوعة ومختلفة من الاستجابات وذلك حسب التكوين الاجتماعي وتجربة دولة.

بعض البلدان، مثل السودان، على سبيل المثال، أدرجت العقوبات بنظام الحدود في القانون الرسمي، ولكن لم يتم تفعيلها مطلقاً منذ فترة طويلة. وفي الآونة الأخيرة، يجري الآن تطبيق بعض هذه العقوبات ولكن يبدو أن هناك توتراً بين الرغبة في الشريعة الإسلامية والواقع الاجتماعي أو الثقافي. كيف يتم التوفيق بين الجانبين؟

مثال السودان يلخص حالة التوتر الكبيرة بين سياسة الشريعة الإسلامية وواقع الشريعة الإسلامية. فحتى العصر الحديث، كان نادراً ما يتم إنفاذ عقوبات القانون الجنائي الإسلامي لأن أعباء إثبات البينة كانت صعبة للغاية—بمعنى أن هذه العقوبات القاسية وأعباء إثبات البينة الصعبة لم يكن بالضرورة القصد من ورائها هو إنفاذها. وهذا التوجه التقليدي للقانون الجنائي الإسلامي يقف في تناقض قوي جداً مع ما يحدث الآن، حيث تدعي كل من الجهات التابعة للدولة والجهات غير التابعة للدولة المحافظة على الشريعة الإسلامية من خلال تنفيذ هذه العقوبات، دون عناصر الصرامة المختلفة التي جعلت الشريعة الإسلامية تعمل كقاعدة لنظام قائم على القانون، وبعبارة أخرى، نظام كان يستند إلى وجود محاكمة وقاض ودفاع قانوني، والأهم من ذلك، قواعد الإثبات التي ركزت على وزن الأدلة وحتمية وقابلية إسناد السبب والنية لارتكاب الجريمة. وإذا نظرنا إلى الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة التي ترغب في تحقيق المنظور السياسي للقانون والنظام، فإنهم غالباً سيتجاهلون كل هذه العناصر، فقط حتى يتمكنوا من تحقيق انتصار بقولهم "لقد رجمت شخصاً ما" أو عاقبته على جريمة السرقة.

وليس القانون في حد ذاته الذي يتطلب الفهم بالضرورة، ولكن المضمون الكامل للقانون هو الذي يحتاج إلى أن يفهم. ففي الواقع هناك الكثير من النصح الذي أوصى به النبي (صلى الله عليه وسلم) والفقهاء والذي يفيد بأنك لا تذهب مباشرة إلى العقاب وأنت تحتاج إلى محاولة تجنب العقاب، من أجل أن يصبح القانون أكثر عدلاً وأكثر مرونة والمحافظة على سيادة القانون. وهذا يعني أيضاً أن هناك مجموعة كاملة من المؤسسات التي تحتاج إلى القيام بدورها، كذلك حاجة المجتمع للقيام بدوره. ففي وقت المجاعة في عام 638، على سبيل المثال، أصدر الخليفة قراراً بأن عقوبة السرقة لا يمكن تطبيقها على المواطنين لأن المجتمع نفسه كان لا حيلة له أو غير قادر على تلبية احتياجات مواطنيه. وقيدت قدرة الدولة على القيام بالمعاقبة في نفس هذا الصدد. وقد تم اقتطاع هذه المجموعة المتنوعة للغاية من الشريعة الإسلامية وتجاهلها، كما تم تجاهل أهمية الظروف الاجتماعية.

وغالباً ما يُعتقد أن هناك ضابطة بين العرف والثقافة والتقاليد والإسلام. وهذا يصبح تحدياً أمام الدول التي تمر بمرحلة انتقالية والتي تحاول فتح حوار حول الحكم الديمقراطي والرؤية الخاصة بالدولة. كيف نعالج هذا الوضع؟

تمثل الاهتمام الرئيسي في الإسلام، في وقت مبكر، في نشر الدين الإسلامي بدلاً من إنشاء نظام للقانون أو لإزالة أو إلغاء العرف. وهذا يعني أن الإسلام مرّن جداً في أماكن مثل إفريقيا وإندونيسيا، حيث أبدى

احتراماً كبيراً للممارسات العرفية طالما أنها لم تتعارض مع الإسلام. والسؤال الذي يطرح نفسه الآن، أين هذا الخط الفاصل؟ أين هو الخط الفاصل، على سبيل المثال، بين تشويه الأعضاء التناسلية للإناث الذي يجري التسامح بشأنه باعتباره من التقاليد العرفية وإضفاء شرعية الإسلام عليه. إذا اقترحت، مثلما فعل البعض، أن رسم الحدود في الإسلام يعني أنه يجب ألا تكون هناك ممارسات بعيداً عن الممارسات التي كانت متبعة وقت النبي وأصحابه، فماذا نفعل حيال القضايا الحديثة مثل استخدام الهواتف المحمولة، أو الممارسات الحديثة أو العطلات التي لا تتناسب مع المذهب الضيق لبعض الممارسات الإسلامية. فعلى سبيل المثال، يحتفل العديد من الأفغان ببداية فصل الربيع (النيروز)، الذي نشأ أصلاً في بلاد فارس القديمة. والبعض ينظر إلى هذه الممارسة على أنها تتفق تماماً مع الإسلام، وذلك لأنه ليس هناك شيء عدائي أو متعارض بشكل مباشر بين الاحتفال والإسلام؛ بيد أن آخرين يقولون بأن هذا الاحتفال لم يكن موجوداً في زمن القبائل العربية وصحابة النبي، فينبغي رفضه. وممارسات أخرى، مثل الزواج القسري، تتعارض مع مبادئ الإسلام، ولكن من أجل التماسك الاجتماعي ومن أجل المصلحة العامة، قد تم تجاهلها أو التسامح بشأنها.

أعتقد أن علينا أن نفهم أن الإسلام كان له دائماً منذ فترة طويلة موقف وعلاقة متشابكة بشدة مع الممارسات العرفية، لأن الحكم في الإسلام كان دائماً يقوم على "ما لم يكن الأمر محظوراً صراحة، فهو مسموح به." من ناحية أخرى، لقد دخلنا أيضاً عصرًا حدث فيه انقسام وأصبح المسلم ضد المسلم بسبب مدى النقاء القانوني والديني. ففي كثير من الأحيان، كان هذا العنصر الحاسم في هذا الحوار يقبل بالممارسات العرفية. وفي المجتمعات الإسلامية، يمكن أن يتمثل ذلك في أي شيء بدءاً من حقوق الزواج أو دور القبيلة، وبالطبع هذا هو التحدي الفعلي نظراً إلى كثرة المجتمعات الإسلامية الموجودة في 54 بلداً لديهم جميعاً ثقافات مختلفة وخلفيات مختلفة وتاريخ مختلف.

رسم خريطة للنظام القانوني الخاص بي

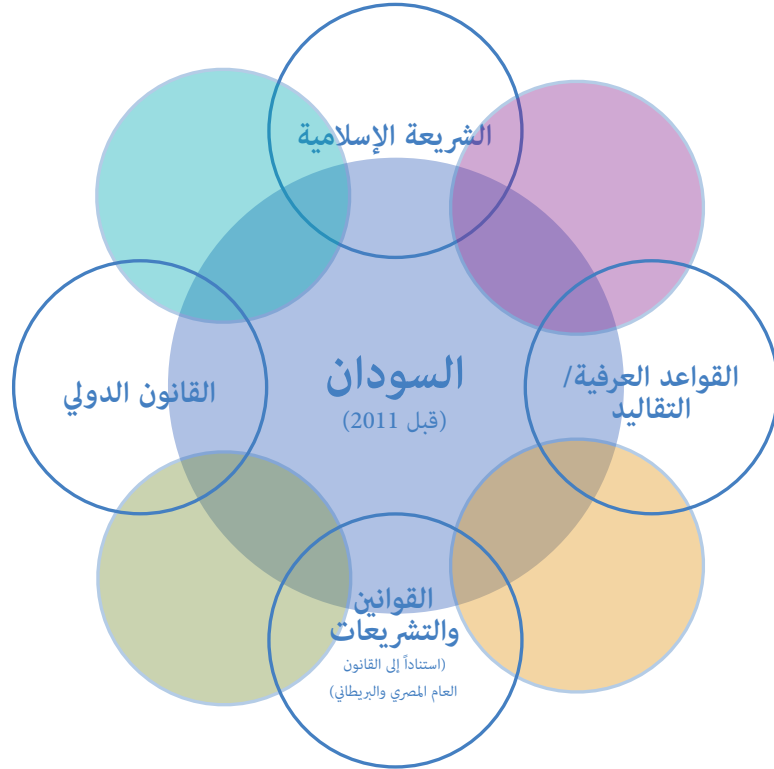
فيما يلي مثال على الإطار القانوني الداخلي المطبق في السودان قبل الاعتراف باستقلال جنوب السودان في عام 2011.

ويمكننا أن نرى أن الإطار القانوني السوداني معقد ويتكون من مجموعة متنوعة من النظم الفرعية، ولكل منها أدوار وولايات ومستويات نفوذ مختلفة داخل المجتمع.

ما الأنظمة الأخرى التي قد تكون موجودة في هذا الإطار القانوني؟

الشكل 10.2

الإطار القانوني الداخلي في السودان



ما الأنظمة الأخرى التي قد تكون موجودة في هذا الإطار القانوني؟

(انظر الشكل 11.2)

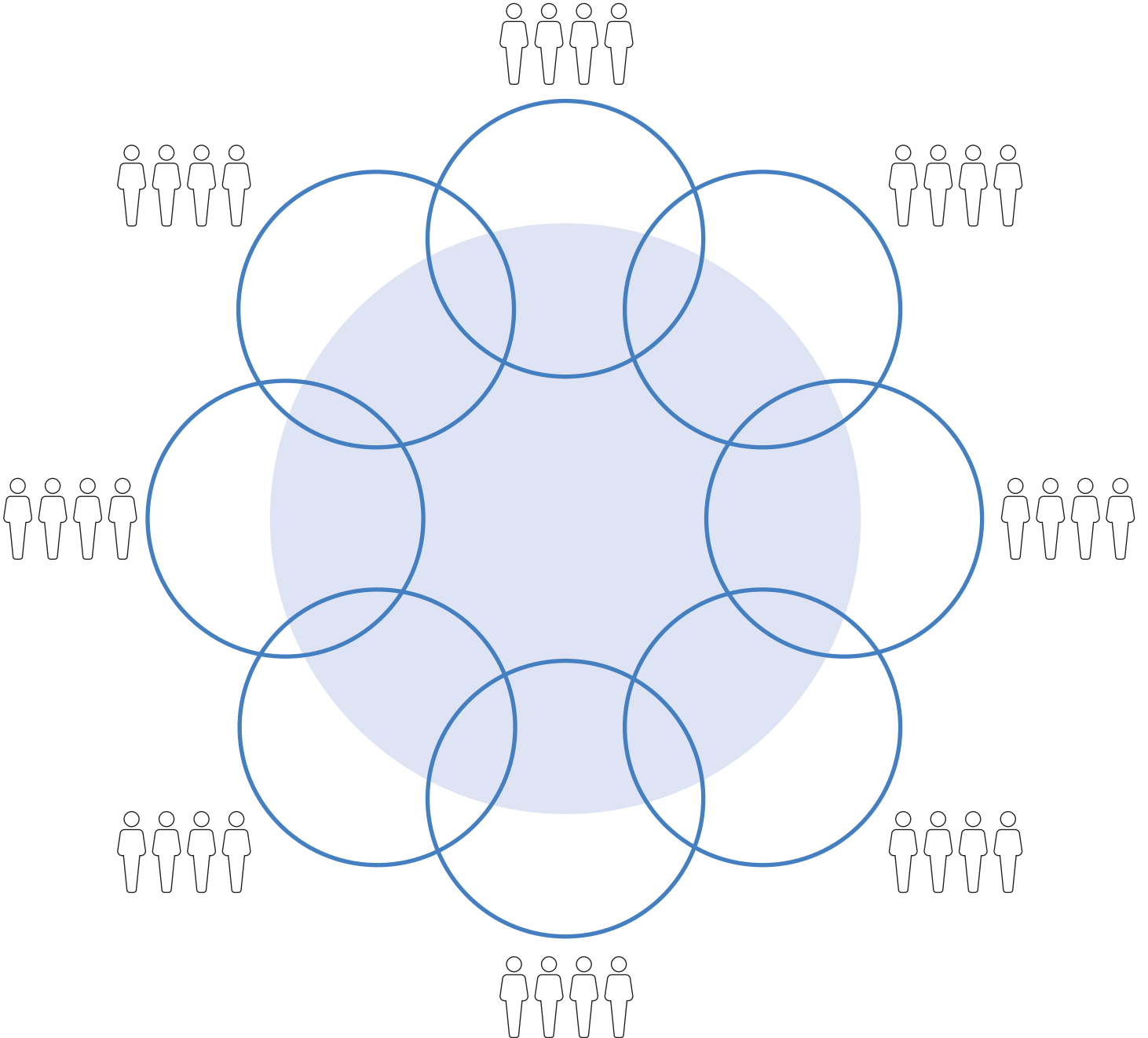
فكر

أكمل المخطط الفارغ أدناه واكتب في كل دائرة الأنظمة المختلفة التي تطبق في السياق الخاص ببلدك.

إذا كانت الأشكال الأربعة الموجودة بجانب كل دائرة تمثل مجموع السكان في بلدك، فما عدد الشخصيات التي ستظلها لإثبات مستوى شرعية هذا النظام داخل المجتمع. على سبيل المثال، في بلد مثل المملكة المتحدة، ينظر جميع السكان إلى النظام القانوني الرسمي على أنه نظام شرعي للقانون. لذلك، ستظل الأشكال الأربعة جميعها.

الشكل 11.2

نظم القانون



حواشي الفصل الثاني، الجزء الثاني

1. Brian Z. Tamanaha, "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global," *Sydney Law Review* 30 (2008): 375.
2. Vivienne O'Connor, *Mapping the Justice System and Legal Framework in a Conflict-Affected Country* (Washington, DC: INPROL, 2015), 28.
3. Reinhard Zimmermann, "Double Cross: Comparing Scots and South African Law," in *Mixed Legal Systems in Comparative Perspective: Property and Obligations in Scotland and South Africa*, ed. Reinhard Zimmermann, Daniel Visser and Kenneth Reid (Oxford: Oxford University Press, 2004).
4. Cameroon Center for Democracy and Human Rights, "Press Release: New Criminal Procedure Code Comes into Force, Custodians Still Ignorant," January 1, 2007, <http://www.ccdhr.org/press-releases/2007/01-01-NewCPCNowInForce.htm>.
5. Vivienne O'Connor, INPROL Practitioners' Guide: Introduction to Common Law and Civil Law Traditions, هذا القسم مأخوذ من (Washington, DC: INPROL, 2012), <http://inprol.org/publications/11042/common-law-and-civil-law-traditions>.
6. Vivienne O'Connor, *Introduction to Common Law and Civil Law Traditions*, <http://inprol.org/publications/11042/common-law-and-civil-law-traditions>, هذا القسم مأخوذ من

الفصل الثالث

دور القانون الدولي في الأطر القانونية المحلية



دور القانون الدولي في الأطر القانونية المحلية

يستعرض هذا الفصل دور القانون الدولي داخل الإطار القانوني المحلي ويستكشف تحديات ترجمة القوانين والمعايير الدولية إلى قوانين وممارسات محلية. كما يطرح الفصل أمام القراء نهج العملية القائمة على الممارسات الجيدة في مجال إصلاح القانون وتأكيد دور هذا النهج في تعزيز ثقافة سيادة القانون. وتتيح دراسات الحالات وتمارين القراء اكتشاف طرق تطبيق هذا النهج في معالجة الجرائم الخطيرة بما في ذلك الإرهاب.

نقاط رئيسية:

- دور القانون الدولي العام في ثقافة سيادة القانون
- الالتزامات التعاهدية وتناولها في القوانين المحلية
- التزامات ونهج وممارسات حقوق الإنسان
- التحديات والممارسات الجيدة لإصلاح القانون

ملاحظة: يتناول هذا الفصل القانون الدولي باعتباره جزءاً من عناصر الفهم الرئيسية لثقافة سيادة القانون، وهو لا يقدم معلومات تقنية بشأن القانون الدولي نفسه.

الفصل الثالث: جدول المحتويات

111	مقدمة	الجزء الأول:
113	نظرة عامة على القانون الدولي	الجزء الثاني:
113	ما المقصود بالقانون الدولي؟	
114	القانون الملزم	
118	القانون غير الملزم	
120	الأطر القانونية الإقليمية	
122	إطار القانون الدولي العام	الجزء الثالث:
122	نظرة عامة على القانون الدولي لحقوق الإنسان	
127	نظرة عامة على القانون الدولي الإنساني	
129	نظرة عامة على القانون الجنائي الدولي	
130	نظرة عامة على القانون الدولي للاجئين	
132	العلاقات بين الأركان الأربعة للقانون الدولي العام	
133	ترجمة القواعد والمعايير الدولية إلى قوانين وممارسات محلية	الجزء الرابع:
133	الأنظمة الأحادية والثنائية	
135	تمرين للقارئ: تعريف مصطلح "سريعاً"	
136	عملية نهج إصلاح القانون	الجزء الخامس:
141	تمرين للقارئ: الإصلاح القانوني وجريمة القرصنة	
145	تمرين للقارئ: تقييم الأثر المحتمل للقانون الجديد لمناهضة التعذيب	
147	تمرين للقارئ: نهج عملية تشريع مكافحة الإرهاب	
149	سيادة القانون ومكافحة الإرهاب	الجزء السادس:
149	سيادة القانون ومكافحة الإرهاب	
152	التفاعل بين مكافحة الإرهاب والعدالة الجنائية وتعزيز سيادة القانون	
153	العلاقة بين مكافحة الإرهاب والأنظمة القانونية الدولية الأخرى	
156	دورات ومواد تعليمية مختارة بخصوص القانون الدولي على شبكة الإنترنت	

تؤثر القواعد والمعايير الدولية على النظام القانوني المحلي في كل بلد بدرجات متفاوتة. فبعض المعايير الدولية، مثل حظر التعذيب، تنطبق على جميع البلدان. وتنبع الالتزامات الأخرى من تصديق البلدان على معاهدات دولية محددة (انظر القسم الخاص بالقانون الملزم أدناه). وبالإضافة إلى ذلك، يجب على المجتمع القائم على سيادة القانون، من خلال منظومة قوانينه، احترام حقوق الإنسان الدولية وحرية جميع الأفراد داخل المجتمع كما يجب عليه حمايتها وتعزيزها.

ونظراً لأن الدول أعضاء في المجتمع الدولي الأوسع، يجري تشجيعها أيضاً على تبني التزامات دولية محددة تتعلق بالقضايا ذات الاهتمام العالمي، مثل الإرهاب والجريمة المنظمة والبيئة. وبشكل عام، تتطلب جميع هذه الالتزامات الدولية تعديل الدولة لإطاراتها القانونية المحلي بطريقة تمكنها من تنفيذ التزاماتها بسيادة القانون والقانون الدولي. ولكن عملية إصلاح هذا الإطار القانوني قد تمثل تحدياً كبيراً.

مثال

ليبيريا

في سبتمبر/أيلول 2005، عقد الأمين العام للأمم المتحدة مؤتمراً لإعلان اتفاقية "محور 2005: مواجهة التحديات العالمية". وشجعت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على "إظهار التزامها المتواصل بالدور المركزي لسيادة القانون والعلاقات الدولية" من خلال التصديق على مجموعة من المعاهدات التي تبرز مجموعة واسعة من الاهتمامات المترابطة، بما في ذلك الإرهاب وحقوق الإنسان ونزع السلاح. وقد صدقت ليبيريا، وهي دولة خرجت مؤخراً من حرب أهلية، على ثلاث وثمانين معاهدة في يوم واحد لتحقق بذلك رقماً قياسياً.

وأثنى المجتمع الدولي على هذا العمل ثناءً كبيراً. وقد أشاد الممثل الخاص للأمين العام في ليبيريا بهذه الخطوة باعتبارها "خطوة هامة وإيجابية نحو انتقال ليبيريا من الصراع إلى السلام والأمن والحكم الديمقراطي". ولكن التصديقات اقتضت وجود تدابير هامة لإصلاح القوانين المحلية في وقت صعب: لم تكن هناك مجموعة متكاملة من القوانين المحلية المتاحة في البلاد، وقد ازدوجت العديد من القوانين التي صدرت من قبل مختلف الحكومات المؤقتة طوال سنوات الصراع وتعارضت مع بعضها البعض، وكان هناك نقص في الخبراء القانونيين في البلاد.

المصدر: Reliefweb، "UN Special Representative of the Secretary-General Hails Liberia's Adoption of 103 International Treaties" (September 19, 2005), <http://reliefweb.int/report/liberia/un-special-representative-secretary-general-hails-liberias-adoption-103-international>; United Nations، "Treaty Event during United Nations Summit Receives Record Number of Treaty Actions" (press release, September 21, 2005), <http://www.un.org/press/en/2005/lt4391.doc.htm>;

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Liberia، "Interview with President Ellen Johnson-Sirleaf" (press release, June 29, 2006), <http://www.irinnews.org/report/59516/liberia-interview-with-president-ellen-johnson-sirleaf>.

ويستعرض هذا الفصل التحديات العملية لترجمة الالتزامات الدولية إلى قوانين وممارسات محلية. وهو يحث على استخدام منهج عملية إصلاح القوانين، الذي يهدف إلى ضمان التنفيذ الفعال للالتزامات الدولية والوصول إلى ثقافة قوية لسيادة القانون.

ولا يتمثل الهدف من هذا الفصل في تقديم درس شامل في القانون الدولي.

فالجزآن الثاني والثالث يقدمان استعراضاً موجزاً للمتون الرئيسية للقانون الدولي العام نظراً لارتباطها بالعلاقة بين الدولة والشعب الذي تحكمه.

أما الجزآن الرابع والخامس فإنهما يركزان على الممارسة؛ فهما يبحثان تحديات ترجمة التزامات القانون الدولي إلى قانون محلي واقتراح الممارسات الجيدة لإجراء الإصلاح القانوني.

ويسلط الجزء السادس الضوء على العلاقة بين سيادة القانون والقانون الدولي ومكافحة الإرهاب. وتتوفر نماذج لدورات القانون الدولي على شبكة الإنترنت للقراء المهتمين بتطوير أو تحديث المعرفة بالقانون الدولي بعد الجزء السادس.

هذا الجزء مقتبس من:

UN Department of Peacekeeping Operations, *Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations*, chap. 3: "International Law" (UN Department of Peacekeeping Operations, June 2013), 55–84, http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/handbook_jao.pdf.

ما المقصود بالقانون الدولي؟

القانون الدولي هو مجموعة من القواعد التي تنظم العلاقات بين الدول، والعلاقات بين الدول والمنظمات الدولية، والعلاقات بين المنظمات الدولية بعضها البعض. ويمتد عمل القانون الدولي أيضاً على نحو متزايد، ليشمل تنظيم العلاقات بين الدول والأفراد، بما في ذلك الالتزامات المفروضة على الدول فيما يتعلق بمعاملة الأشخاص الخاضعين لولايتها أو سيطرتها الفعلية.

ويتكون القانون الدولي من مصادر قانونية ملزمة ("صارمة") ومصادر غير ملزمة ("مرنة"). ويشير القانون الملزم إلى القواعد الملزمة قانوناً والتي يتعين على الدول تطبيقها، مثل قانون المعاهدات (أي الاتفاقيات والاتفاقات والبروتوكولات)، وكذلك القوانين العرفية الدولية والقواعد الآمرة (مبادئ القانون الدولي والتي لا يُسمح بحدوث أي استثناء أو إعفاء منها). بينما يشير القانون غير الملزم إلى المعايير أو المبادئ أو القرارات أو الإعلانات أو المبادئ التوجيهية أو التصريحات غير الملزمة قانوناً للدول ولكنها وعلى الرغم من ذلك تمثل توافقاً واسع النطاق من قبل الدول ولها قيمة معنوية وقوة إقناع. وقد تكون بعض القرارات ملزمة قانوناً للدول (على سبيل المثال، قرارات مجلس الأمن المعتمدة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة).

يتم اعتماد المادة رقم 38 (1) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بصفة عامة باعتبارها البيان الكامل لمصادر القانون الدولي، وتحديداً:

- أ. الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة؛
- ب. العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال؛
- ج. مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتمدنة؛
- د. أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم، ويعتبر هذا أو ذاك مصدراً احتياطياً لقواعد القانون وذلك مع مراعاة أحكام المادة 59.

القانون الملزم

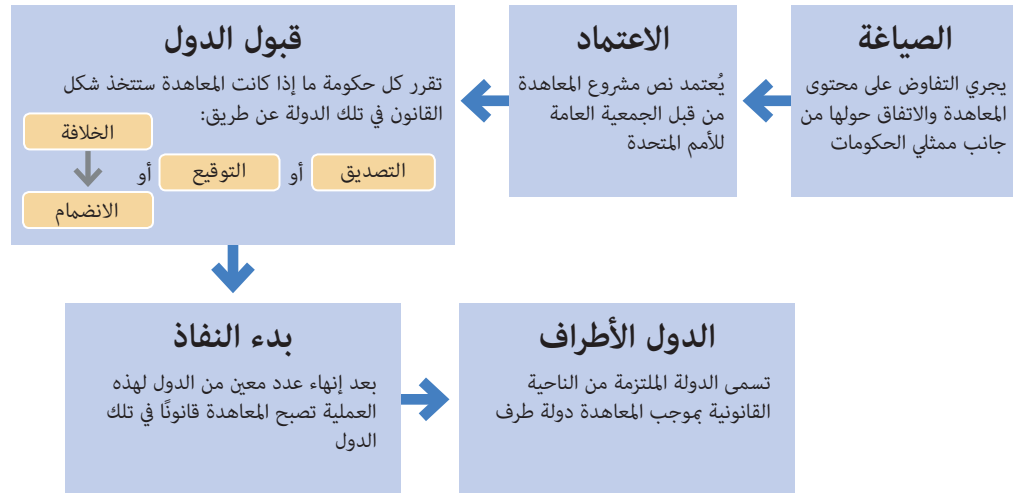
الاتفاقيات والمعاهدات الدولية

بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، تم تعريف المعاهدة بوصفها "الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنه صك واحد أو صكان متصلان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة." ويمكن أيضاً إبرام المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية التي تتشكل عضويتها من دول ذات سيادة، على سبيل المثال منظمة التجارة العالمية والاتحاد الأوروبي، أو بين المنظمات الدولية.

تصبح المعاهدات في النهاية ملزمة من خلال عملية تقوم فيها دولتان أو أكثر بإبرام المعاهدة وبعد ذلك تُقبل الالتزامات المذكورة في المعاهدة. وكما هو مبين في الشكل 1-3، تكون الخطوات الرئيسية في عملية إبرام المعاهدات هي التفاوض بشأن المعاهدات، والاعتماد، والتوقيع، يتبعه التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام. وبعد مرحلة التفاوض واعتماد نص المعاهدة، يمكن للدول التوقيع والإعراب عن موافقتها على الالتزام بالمعاهدة وفقاً لبنودها النهائية.

الشكل 1.3

عملية إبرام المعاهدة



المصدر: مجموعة حقوق الأقليات الدولية، "مقدمة بشأن حقوق الأقليات، وآليات حقوق الإنسان الإقليمية، والدفاع عن حقوق الأقليات" (دورة تدريبية على شبكة الإنترنت)، <https://www.minorityrights.org/mod/page/view.php?id=1651>.

لا يعني مجرد التوقيع أن المعاهدة ملزمة للدولة على الفور، ولكن ينبغي للدولة الامتناع عن الأفعال التي تتنافى مع الهدف والغرض من المعاهدة.

وعقب التوقيع، تخضع المعاهدات للتصديق. وقد تصبح الدول الموقعة أطرافاً من خلال إيداع صك التصديق، شريطة الوفاء بشروط دخولها حيز التنفيذ. وقد تصبح الدول التي لم توقع على المعاهدة خلال الإطار الزمني المنصوص عليه (إذا توفر هذا الإطار الزمني من خلال المعاهدة) طرفاً فيها عن طريق إيداع صك الانضمام، الذي يشير إلى موافقة الدولة على الالتزام بالمعاهدة على المستوى الدولي. وقد تشير المعاهدات إلى إجراءات التصديق المحددة الواجب اتباعها.

تقوم جهة الإيداع باتخاذ الإجراءات الشكلية للمعاهدة (على سبيل المثال، التوقيع والتصديق) ويقوم الأمين العام للأمم المتحدة بهذا الدور في حالة المعاهدات متعددة الأطراف المبرمة تحت رعاية الأمم المتحدة. وتعتبر الدولة التي أودعت صك الموافقة على الالتزام بالمعاهدة "دولة طرف" بمجرد وفائها بمتطلبات الدخول حيز التنفيذ المنصوص عليها في المعاهدة.

ويمكن للدولة إبداء تحفظات على أحكام المعاهدة، شريطة ألا يكون هذا أمراً محظوراً في المعاهدة، إذا كانت هذه التحفظات لا تتعارض مع الهدف والغرض من المعاهدة. ويتم إيداع التحفظات أيضاً لدى جهة الإيداع، في الوقت الذي تعرب فيه الدولة عن موافقتها على الالتزام.

أبدت العديد من الدول تحفظاتها على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وقد كانت العديد من تلك التحفظات على أسس دينية. على سبيل المثال، أعربت إسرائيل والبحرين عن تحفظاتهما على:

المادة 7: تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامّة للبلد، وبوجه خاص تكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق في:

...

(ب) المشاركة في صياغة سياسة الحكومة وفي تنفيذ هذه السياسة، وفي شغل الوظائف العامّة، وتأدية جميع المهام العامّة على جميع المستويات الحكومية؛

إسرائيل: تعرب دولة إسرائيل بموجب هذه الوثيقة عن تحفظها على المادة 7

(ب) من الاتفاقية والمتعلقة بتعيين النساء للعمل كقضاة في المحاكم الدينية حيث تحظر ذلك قوانين جميع الطوائف الدينية في إسرائيل

المادة 16: 1 تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في كافة الأمور المتعلقة بالزواج والعلاقات العائلية، وبوجه خاص تضمن، على أساس المساواة بين الرجل والمرأة:

(ج) نفس الحقوق والمسؤوليات أثناء الزواج وعند فسخه؛

...

البحرين: تتحفظ مملكة البحرين على الأحكام الآتية من الاتفاقية: المادة 16، حيث أنها لا تتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية.

الخلافات تشير إلى نقل الحقوق وأو الالتزامات وأو الممتلكات من دولة كانت سابقاً راسخة (الدولة السلف) إلى دولة حديثة العهد (الدولة الخلف).

وتشترط المعاهدات متعددة الأطراف، كأحد متطلبات دخولها حيز التنفيذ، قيام عدد معين من الدول بإيداع صكوك الموافقة على الالتزام. كما عادة ما تشترط تلك المعاهدات ضرورة انقضاء فترة معينة من الوقت بين تاريخ إيداع العدد المطلوب من الصكوك وتاريخ دخولها حيز التنفيذ (على سبيل المثال، ينص نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أنه "يبدأ نفاذ هذا النظام الأساسي في اليوم الأول من الشهر الذي يعقب اليوم الستين من تاريخ إيداع الصك الستين للتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة" (المادة 126 (1)). وبمجرد دخول المعاهدة حيز التنفيذ، تكون ملزمة للأطراف المشاركة فيها ويجب عليهم تنفيذها بحسن نية.

Colette Rausch, ed,
*Combating Serious
 Crimes in Postconflict
 Societies: A Handbook
 for Policymakers and
 Practitioners*, chap. 3
 (Washington, DC:
 United States Institute
 of Peace [USIP]),
 2006).

المعاهدات والمعايير الدولية والإقليمية الرئيسية لحقوق الإنسان

المعاهدات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان

المعاهدات الدولية (بشكل عام)

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي أقرته الأمم المتحدة، والبروتوكول الإضافي
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي أقرته الأمم المتحدة

المعاهدات الإقليمية (بشكل عام)

- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان
- الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان
- الميثاق العربي لحقوق الإنسان
- الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية
- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وأربعة عشر بروتوكولاً إضافياً
- الإعلان الإسلامي العالمي لحقوق الإنسان

المعاهدات الدولية التي تتناول قضايا حقوق الإنسان المحددة

- اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة
- اتفاقية الأمم المتحدة الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري
- اتفاقية الأمم المتحدة الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري

المعاهدات الإقليمية التي تتناول قضايا حقوق الإنسان المحددة

- اتفاقية البلدان الأمريكية المتعلقة بحالات الاختفاء القسري للأشخاص
- اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه
- البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية

المعاهدات الدولية التي تتناول حقوق المرأة والطفل

- اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة
- اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل

المعاهدات الإقليمية التي تتناول حقوق المرأة والطفل

- الميثاق الإفريقي لحقوق الطفل ورفاهه
- البروتوكول الملحق بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلقة بحقوق المرأة في إفريقيا

معايير/إعلانات حقوق الإنسان الإقليمية والدولية غير الملزمة

معايير/إعلانات حقوق الإنسان الدولية

- مبادئ الأمم المتحدة الأساسية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية
- مبادئ الأمم المتحدة الأساسية المتعلقة بدور المحامين
- مبادئ الأمم المتحدة الأساسية المتعلقة باستخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون
- مجموعة مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بحماية الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن
- مدونة الأمم المتحدة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين
- إعلان الأمم المتحدة لمبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة
- إعلان الأمم المتحدة المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة
- إعلان الأمم المتحدة لحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه
- إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري
- إعلان الأمم المتحدة لحقوق الطفل
- مشروع إعلان الأمم المتحدة بشأن الحق في المحاكمة العادلة والانتصاف
- مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنوح الأحداث
- مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة
- مبادئ الأمم المتحدة بشأن المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام بإجراءات موجزة
- إجراءات الأمم المتحدة من أجل التنفيذ الفعال للمبادئ الأساسية بشأن السلطة القضائية
- قواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجردين من حريتهم
- قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث
- قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا للتدابير غير الاحتجازية
- قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء

معايير/إعلانات حقوق الإنسان الإقليمية

- إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام
- الإعلان الإسلامي العالمي لحقوق الإنسان
- مبادئ الاتحاد الإفريقي والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في المحاكمة العادلة والمساعدة القانونية في إفريقيا
- مبادئ بنجالور للسلوك القضائي
- بيان سوا المتعلق بمبادئ استقلال القضاء والوصول إلى العدالة

القانون الدولي العرفي

وكما هو الحال في المعاهدات، يعتبر القانون الدولي العرفي أيضاً قانوناً ملزماً، أو قانوناً صارماً. ويُعرف القانون العرفي بأنه "الممارسة العامة المقبولة بوصفها قانوناً" ويكون ملزماً للدول حتى بدون موافقتها الصريحة. ولكي يتم وضع القانون الدولي العرفي، يجب أن يتحقق شرطان (ويسميا "عنصران"): العنصر الأول يتطلب وجود عددٍ كافٍ من الدول لمتابعة سيره بصورة عامة وثابتة، والعنصر الثاني (يشار إليه أيضاً باسم الاعتقاد بالإلزام) يتطلب من الدول اتباع القواعد بدافع الشعور بالالتزام القانوني. ولكن أحياناً لا توجد وسيلة سهلة لقياس ما إذا كان المعيار قد وصل إلى حالة العرف الدولي، أو ما إذا كان مقبولاً من قبل الدول، وخاصة في ضوء مقاومتها لمحاولات إلزامها قانوناً باتباع سلوك معين.

ويؤدي القانون العرفي دوراً هاماً خاصة في ضمان التطبيق الشامل لبعض المعايير الدولية لحقوق الإنسان عند بعض الدول التي ليست طرفاً في الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان.

ويؤدي القانون العرفي كذلك دوراً بالغ الأهمية في ضمان التطبيق الشامل لبعض المعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان التي تم الاعتراف بها على أنها بلغت درجة القانون العرفي. وتشمل هذه المعايير: حظر الإبادة الجماعية؛ وحظر الإخفاء القسري؛ وحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وحظر الاعتقال التعسفي المطول؛ وحظر التمييز؛ وحظر جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

وتكون الدول ملزمة بهذه القواعد حتى في حالة عدم وجود معاهدات أو حتى إذا لم تكن طرفاً في المعاهدات التي تتضمن هذه القواعد. علاوة على ذلك، فقد وصلت بعض القواعد العرفية لحالة القاعدة الآمرة (القواعد الآمرة). ومن المسلم به عموماً أن تضم القواعد الآمرة جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب والقرصنة والاستعباد والتعذيب.

القانون غير الملزم

بحكم التعريف، يكون القانون غير الملزم (المرن) غير ملزم قانوناً. ويتضمن القانون غير الملزم الإعلانات (على سبيل المثال، إعلان القضاء على العنف ضد المرأة)، والمبادئ (على سبيل المثال، المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين)، و "المعايير الدنيا" (على سبيل المثال، القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء). وقد تم اعتماد العديد من الصكوك غير الملزمة من قبل الهيئات التشريعية للأمم المتحدة، مثل الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. ونظراً لأن هذه الصكوك عادة ما تمثل توافقاً واسع النطاق من قبل الدول، فإنها تحمل قوة معنوية وقوة إقناع¹.

ويمكن أن يتطور القانون غير الملزم ويصبح قانوناً ملزماً. وعادة ما يتم ذلك عن طريق تحويل المعايير القانونية غير الملزمة إلى معاهدة. على سبيل المثال، أصبح الإعلان المتعلق بحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري فيما بعد أساساً للاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري. ويمكن أيضاً الاعتراف بالقواعد الواردة في الصكوك غير الملزمة باعتبارها قواعد للقانون الدولي العرفي.

القرارات

يملك عدد من هيئات الأمم المتحدة السلطة لتمرير القرارات.

تعد الجمعية العامة الأداة الرئيسية للتداول ووضع السياسات والتمثيل في الأمم المتحدة والتي أنشئت بموجب ميثاق الأمم المتحدة. وتتكون الجمعية العامة من ممثلي جميع الدول الأعضاء، ولكل منهم صوت واحد. وتؤدي دوراً هاماً في عملية وضع المعايير وتدوين القانون الدولي، وتساعد في إعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

ويتكون **مجلس الأمن** من خمسة أعضاء دائمين (الصين وفرنسا وروسيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) وعشرة أعضاء غير دائمين يتم انتخابهم لمدة عامين من قبل الجمعية العامة. ويمتلك كل عضو صوتاً ويكون لكل عضو دائم الحق في الاعتراض على أي قرار مقترح. وتحتاج القرارات إلى تأييد تسعة أصوات من أعضاء المجلس. ومجلس الأمن هو المسؤول الأول عن الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، والتحقيق في أي نزاع أو موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعاً، لتحديد ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يهدد الحفاظ على السلم والأمن الدوليين أم لا. ويتم تحديد مهام عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام من قبل مجلس الأمن (وعلى الرغم من أن الجمعية العامة تمتلك أيضاً سلطة القيام بذلك، فقد تم اللجوء إليها مرة واحدة فقط في تاريخ عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام). وتشمل الهيئات الفرعية لمجلس الأمن المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا.

وينسق **المجلس الاقتصادي والاجتماعي** (ESG) الأعمال الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة والأعمال المتعلقة بها، بما في ذلك الوكالات المتخصصة واللجان الفنية والإقليمية. ويكون المجلس بمثابة المحفل الرئيسي لمناقشة هذه القضايا، وصياغة التوصيات المتعلقة بالسياسات الموجهة إلى الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة. ويكون مسؤولاً عن (1) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة، والعمالة الكاملة، والتقدم الاقتصادي والاجتماعي؛ (2) التوصل إلى حلول للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والصحية الدولية؛ (3) تيسير التعاون الثقافي والتعليمي الدولي؛ (4) تشجيع الاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية. ويناط بالمجلس أيضاً الدعوة إلى عقد المؤتمرات الدولية وإعداد مشاريع الاتفاقيات لتقديمها إلى الجمعية العامة بشأن المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصه. وكما هو الحال في الجمعية العامة، يمكن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي تمرير القرارات واعتماد المبادئ غير الملزمة، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالعدالة الجنائية (على سبيل المثال، إجراءات التنفيذ الفعال للقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء). كذلك يمتلك المجلس عدداً من الهيئات الفرعية، بما في ذلك لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، ولجنة وضع المرأة، ولجنة المخدرات.

محكمة العدل الدولية (ICJ) هي الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة. ويتمثل دور محكمة العدل الدولية في تسوية النزاعات القانونية المقدمة إليها من قبل الدول وإعطاء آراء استشارية في المسائل القانونية المحالة إليها من قبل هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة المخولة، وفقاً للقانون الدولي. وتغطي قضايا محكمة العدل الدولية مجموعة واسعة من مسائل القانون الدولي، بما في ذلك ترسيم الحدود البرية والبحرية، والشواغل البيئية، وحصانات الدول، وانتهاكات حقوق الإنسان، وعدم استخدام القوة، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، والعلاقات القنصلية، والعلاقات الدبلوماسية، واحتجاز الرهائن، وحق اللجوء، والجنسية، والحقوق الاقتصادية. وتعد محكمة العدل الدولية عنصراً ضرورياً في نظام تسوية المنازعات بالوسائل السلمية الذي أقره ميثاق الأمم المتحدة. كما تتمتع محكمة العدل الدولية أيضاً بتأثير كبير على تطوير القانون الدولي. وقد تمت إضافة النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية إلى ميثاق الأمم المتحدة.

الأطر القانونية الإقليمية

بالإضافة إلى الأطر القانونية الدولية، هناك أيضاً الأطر القانونية الإقليمية التي قد تشمل المعاهدات الإقليمية والمؤسسات الإقليمية. ويناقش أدناه ثلاثة أمثلة منها.

النظام الإفريقي لحماية حقوق الإنسان

أبرم الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (ACHPR، المعروف أيضاً باسم ميثاق بانجول) تحت رعاية منظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي حالياً) وقد دخل حيز التنفيذ في عام 1986. ويتميز ميثاق بانجول بأنه الملجأ الأهم للفصل في حقوق الأفراد والشعوب، من ناحية (المواد 19-24)، وواجبات الأفراد، من ناحية أخرى (المواد 27-29).

ويؤسس ميثاق بانجول للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. ويمكن لهذه اللجنة تلقي البلاغات الفردية الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان. وإذا كانت الشكوى مقبولة، تُصدر اللجنة آراءها حول ما إذا كان قد حدث انتهاك أم لا، وإذا كان الأمر كذلك، فإنها توصي بالتعويض. وبالإضافة إلى ذلك، تبحث اللجنة وتقدم التقارير حول قضايا حقوق الإنسان المواضيعية فضلاً عن وضع حقوق الإنسان في بلدان محددة.

وفي عام 2004، وبموجب البروتوكول الخاص بميثاق بانجول، تأسست المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (المحكمة الإفريقية). ويمكن رفع القضايا أمام المحكمة الإفريقية من قبل اللجنة أو الدول أو الأفراد (ولكن فقط فيما يتعلق بالدول التي صدقت على البروتوكول وبذلك سُمح لها بالالتماس الفردي). وفي وقت كتابة هذا التقرير، قبلت نحو خمس وعشرين دولة إفريقية اختصاص المحكمة الإفريقية للفصل في النزاعات المقدمة إليها من قبل اللجنة أو من قبل الدول الأخرى؛ وقد مُنحت خمس دول حق الالتماس الفردي إلى المحكمة الإفريقية، التي كانت تنظر في عدد صغير ولكنه متزايد من القضايا.

وميزت العديد من السمات المبتكرة المحكمة الإفريقية عن نظيراتها الأوروبية والأمريكية: وينص البروتوكول الملحق بميثاق بانجول على أنه لا يقتصر تطبيق المحكمة الإفريقية للميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب فحسب بل يمكنها أيضاً تطبيق معاهدات حقوق الإنسان الدولية الأخرى التي تم التصديق عليها من قبل الدولة الطرف المعنية. علاوة على ذلك، يمكن للمنظمات غير الحكومية المعترف بها من قبل الاتحاد الإفريقي اللجوء إلى المحكمة الإفريقية للحصول على الآراء الاستشارية.

الميثاق العربي لحقوق الإنسان

اعتمد مجلس جامعة الدول العربية الميثاق العربي لحقوق الإنسان (ACHR) في عام 1994. وقد اعتمدت نسخة منقحة في عام 2004 ودخلت حيز التنفيذ (بالنسبة للدول التي صدقت عليه) في عام 2008. واعتباراً من أكتوبر/تشرين أول 2015، تم التصديق على الميثاق العربي لحقوق الإنسان من قبل الجزائر، والبحرين، والعراق، والأردن، والكويت، ولبنان، وليبيا، وفلسطين، وقطر، والمملكة العربية السعودية، وسوريا، والإمارات العربية المتحدة، واليمن.

وتمثل اللجنة العربية لحقوق الإنسان الهيئة التعاهدية التي أنشئت للإشراف على تنفيذ الميثاق العربي لحقوق الإنسان. ووفقاً للمادة 48، تقدم الدول الأطراف تقارير عن التدابير التي اتخذتها لإنفاذ الحقوق والحريات المعترف بها في الميثاق العربي لحقوق الإنسان وعن التقدم المحرز نحو تحقيقها. تفحص اللجنة التقارير في وجود الدولة الطرف المعنية وبمشاركتها. ويجوز للجنة أن تطلب معلومات إضافية تتعلق بتنفيذ أعمال اللجنة العربية لحقوق الإنسان. وبعد النظر في التقرير، سوف تصدر اللجنة التعليقات والتوصيات النهائية، والتي يتم تضمينها في التقرير السنوي لمجلس جامعة الدول العربية. ولا يوجد حق فردي في تقديم الالتماس إلى اللجنة.

إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام

إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام (5 أغسطس/آب 1990) هو إعلان غير ملزم ولكنه البيان الشامل الوحيد الأكثر عالمية عن حقوق الإنسان في العالم الإسلامي المعاصر. وجرى اعتماد الإعلان في عام 1990 من قبل الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي وعددها ست وخمسون دولة. وقد دعا الإعلان لأول مرة الدول الإسلامية والعلماء المعاصرين إلى وضع مفهوم متماسك للحقوق الفردية في القانون الإسلامي في العصر الحديث. ويمثل إعلان القاهرة جهداً مدروساً مهماً قامت به مجموعة متنوعة من الدول الإسلامية لتأكيد وحماية مجموعة من الحقوق التي تشكل، مجتمعة، تصوراً إسلامياً واضحاً لحقوق الإنسان الفردية. ويحتوي إعلان القاهرة على ست فئات من الحريات: عدم التمييز، وحرية التعبير والكلام (تم جمعها في فئة واحدة)، والمحاكمة وفق الأصول القانونية، والقانون الدولي الإنساني، وقانون الأسرة، وحقوق المرأة. ويبقى قدر تطبيق إعلان القاهرة ومدى اتساع نطاقه من اختصاص كل دولة على حدة.

الجزء الثالث | إطار القانون الدولي العام

كما هو مذكور في تقرير الأمين العام لعام 2004، سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع²، فإن "الأركان الأربعة للنظام الدولي الحديث" التي تعتبر أساسية للنهوض بسيادة القانون هي القانون الدولي لحقوق الإنسان (IHL)، والقانون الدولي الإنساني (IHL)، والقانون الجنائي الدولي (ICJ)، والقانون الدولي للاجئين. وتشمل المتون الأخرى للقانون الدولي التي لم يتم تناولها في هذه الوحدة القانون التجاري الدولي وقانون البحار.

وتتوفر أدناه لمحة عامة عن كل ركن من:

"International Law," chapter 3, of the *Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations*, produced by the UN Department of Peacekeeping Operations in June 2013 (http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/handbook_jao.pdf).

الأركان الأربعة للنظام الدولي الحديث

- قانون حقوق الإنسان
- القانون الإنساني
- القانون الجنائي
- قانون اللاجئين

نظرة عامة على القانون الدولي لحقوق الإنسان

التعريف: من المهم التمييز بين مفهوم حقوق الإنسان والقانون الدولي لحقوق الإنسان (IHL). فحقوق الإنسان هي الحقوق المتأصلة في كل إنسان. أما القانون الدولي لحقوق الإنسان فهو يمثل التعبير القانوني الإيجابي للمفهوم الأوسع لحقوق الإنسان. وقد ظهرت سلسلة من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان وغيرها من الصكوك منذ عام 1945 والتي أسبغت الشكل القانوني على حقوق الإنسان المتأصلة.

التاريخ: تقوم حقوق الإنسان على مفهوم أن كل إنسان، كونه إنساناً فقط، يمتلك بعض الحقوق المتأصلة والثابتة. وقد تمت مناقشة حقوق الإنسان في النصوص القديمة والأديان (على سبيل المثال، كتاب الفيدا الهندوسي، والكتاب المقدس، وشريعة حمورابي، والقرآن). ولاحقاً كتب الفلاسفة مثل جروتوس وهوبز ولوك وكانت عن مفهوم الحقوق والحقوق "الطبيعية". وقد أعطت كل من صياغة وثيقة ماجنا كارتا في إنجلترا (إعطاء الحقوق للمواطنين) وإعلان الاستقلال الأمريكي وإعلان حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا مصداقية لهذا المفهوم من الحقوق، وإن كان ذلك في السياق المحلي. في عام 1919، احتوت معاهدة فرساي على أحكام تتعلق بحقوق العمال وحقوق الأقليات. كما أنشأت عصبة الأمم (المنظمة السلف للأمم المتحدة).

وكانت الحرب العالمية الثانية هي الدافع الحقيقي وراء إصدار القانون الدولي لحقوق الإنسان، وهو نظام دولي تم استحداثه بين الدول لحماية مواطنيها. إن احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان وتعزيزه يشكلان أحد مبادئ الأمم المتحدة الواردة في الميثاق. وقد أنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بموجب المادة 68 من ميثاق الأمم المتحدة، لجنة حقوق الإنسان "من أجل تعزيز حقوق الإنسان". وبرئاسة إيانور روزفلت، صاغت اللجنة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948 الذي اعتمده لاحقاً الجمعية العامة للأمم المتحدة.

المصادر: معاهدتان من المعاهدات الكبرى—العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) ووبروتوكولان اختياريان) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR) والبروتوكول الاختياري)—تشكلان أساس القانون الملزم في مجال حقوق الإنسان. يمكن الاطلاع على المعاهدات الأخرى الأكثر تفصيلاً والتي تتناول قضايا محددة تتعلق بحقوق الإنسان والجماعات المحددة في قائمة المعاهدات والمعايير الدولية والإقليمية الرئيسية لحقوق الإنسان أعلاه.

الالتزامات الإيجابية والسلبية: عند تطبيق حقوق الإنسان، تلتزم الدول بالتزامات إيجابية وسلبية. بالنسبة للالتزامات الإيجابية، ينبغي على الدول اتخاذ التدابير اللازمة لضمان حماية الحقوق ويجب اتخاذ تدابير ضد من ينتهك حقوق الآخرين. قد تلتزم الدول باتخاذ الإجراءات للوفاء بحقوق معينة، وهو الأمر الذي يختلف من حيث المفهوم عن حماية الحقوق. كما تلتزم الدول بالتزامات سلبية تتمثل في الالتزام بالامتناع عن القيام بعمل معين. على سبيل المثال، يحظر على الدولة وأي من موظفيها تعذيب أي مواطن. ومع ذلك، إذا تم تعذيب مواطن، يكون على الدولة أيضاً بعض الالتزامات الإيجابية. يجب أن يكون للدولة الآليات القانونية، على سبيل المثال، لمنع أعمال التعذيب والمعاقبة عليها، والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها وتوفير سبل الانتصاف عن الضرر الذي ارتكبه الشخص. ومن الالتزامات الإيجابية الأخرى للدولة اعتماد التدابير التشريعية والقضائية والإدارية والتربوية وغيرها من أجل الوفاء بالتزاماتها القانونية.

التحفظات: يمكن للدول أن تختار الاعتراض على بعض أحكام المعاهدات عن طريق تقديم تحفظ رسمي في الوقت الذي تعرب فيه عن موافقتها على الالتزام بتلك المعاهدات. والتحفظ هو "بيان من جانب واحد، أياً كانت صيغته أو تسميته، تصدره الدولة، عند التوقيع أو التصديق أو قبول أو إقرار أو الانضمام إلى معاهدة، تهدف به إلى استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة من المعاهدة عند تطبيقها على تلك الدولة." في حالة السماح بالتحفظ على المعاهدة، مع توافق هذا التحفظ مع الهدف والغرض منها، لا يلزم على الدولة تطبيق الجزء المتحفظ عليه من المعاهدة (ما لم يكن هذا الجزء هو جزء من القانون الدولي العرفي وبالتالي يتم تطبيقه بغض النظر عما إذا كانت هناك معاهدة أم لا).

الاستثناءات: الحالة الأخرى التي لا تحتاج فيها الدولة للالتزام بحقوق الإنسان هو عند الاحتجاج بوجود استثناء يتعلق بهذا الحق، على النحو المنصوص عليه في المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. لا يوجد حق شامل للاستثناء بموجب القانون الدولي، وتكون الاستثناءات محدودة للغاية على النحو الآتي:

1. عند الاحتجاج بوجود استثناء، تشترط المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية استيفاء شرطين أساسيين: يجب أن تصل الحالة إلى حالة الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، ويجب على الدولة الطرف أن تكون قد أعلنت رسمياً عن حالة الطوارئ. وتفرض المادة 4 قيوداً إضافية على الاستثناء "في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي."
2. تنص مبادئ سيراكوزا حول أحكام التقييد وعدم التقييد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن حالة الطوارئ العامة هي "خطر استثنائي فعلي أو وشيك يهدد حياة الأمة." وبالتالي، ليس كل اضطراب أو كارثة تشكل حالة من حالات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة. ويشترط هذا العهد ألا يُسمح بالتدابير التي لا تتقيد بالعهد حتى أثناء النزاع المسلح إلا إذا وصل الوضع إلى حد تهديد حياة الأمة.

3. يجب على الدولة "إعلام الدول الأطراف الأخرى في العهد، بواسطة الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيد بها وبالأَسباب التي دفعتها إلى ذلك، يجب إجراء المزيد من الاتصالات، بواسطة ذاتها، في التاريخ الذي تنهى فيه عدم التقيد هذا."

لا يُسمح أبداً بالاستثناءات لبعض الحقوق. ويتم تحديد هذه الحقوق في المادة 4.2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على النحو الآتي: الحق في الحياة؛ مناهضة التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية واللاإنسانية والمهينة؛ التحرر من الرق والعبودية؛ السجن للعجز عن الوفاء بالتزامات تعاقدية؛ الأثر الرجعي للقانون الجنائي؛ الحق في الاعتراف بالإنسان كشخص؛ حرية الفكر والوجدان والدين. وقد ذكرت لجنة حقوق الإنسان أنه إذا كان الفعل المرتكب تحت سلطة الدولة يشكل أساساً للمسؤولية الجنائية الفردية عن جريمة ضد الإنسانية ارتكبتها أشخاص تورطوا في هذا الفعل، فلا يمكن عندئذ استخدامه كتبرير لأن تعفي حالة الطوارئ الدولة المعنية من مسؤوليتها المتصلة بالتصرف ذاته. كما ذكرت أن بعض حقوق المحاكمة العادلة الأساسية في المادة 14 من العهد الدولي غير قابلة للاستثناء على الرغم من عدم ذكر العهد ذلك صراحة لأن بعض حقوق المحاكمة العادلة هذه تكون مكفولة بموجب القانون الدولي الإنساني ولا يُسمح للدولة بعدم التقيد بأي التزامات أخرى بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني.

القانون غير الملزم: تشكل المعايير القانونية غير الملزمة أيضاً جزءاً من القانون الدولي لحقوق الإنسان. وترتبط العديد من هذه المعايير بالعدالة الجنائية وتكون ذات صلة وثيقة بعمل موظفي الشؤون القضائية. تتعلق هذه المعايير بمجموعة من الأمور (على سبيل المثال، نزاهة مهنة القضاء واستقلاليتها؛ والاعتقال؛ وحقوق الضحايا؛ ومنع الجريمة؛ وإنفاذ القانون؛ وقضاء الأحداث؛ والعدالة التصالحية؛ والترتيبات القانونية والمؤسسية والعملية للتعاون الدولي)

الهيئات المنشأة بموجب معاهدات: آليات الرصد ("الهيئات المنشأة بموجب معاهدات") التي أنشئت بموجب مختلف معاهدات حقوق الإنسان بما في ذلك لجنة حقوق الإنسان بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتشمل الهيئات الإضافية المنشأة بموجب معاهدات والتي أنشئت بموجب معاهدات مختلفة متعددة الأطراف، ما يلي:

1. اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، في إطار الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛
2. لجنة مناهضة التعذيب، بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية والمهينة؛
3. اللجنة المعنية بحالات الاختفاء القسري، في إطار الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري؛
4. اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، في إطار الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛
5. لجنة حقوق الطفل، في إطار اتفاقية حقوق الطفل؛
6. اللجنة المعنية بالعمال المهاجرين، في إطار الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛
7. اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، في إطار اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

تؤدي تلك الهيئات المنشأة بموجب معاهدات عدداً من الأدوار، تضم ما يلي:

1. وضع أنظمة إبلاغ تتطلب من الدول تقديم تقارير عن امتثالها لالتزاماتها التعاقدية: تراجع اللجان تقارير الدول الأطراف وتقيم الجوانب الإيجابية والسلبية لامتنال الدولة. يمكن من خلال "الملاحظات الختامية" للهيئات المنشأة بموجب معاهدات تزويد موظفي الشؤون القضائية بمعلومات قيّمة عن مدى امتثال الدولة للقانون الدولي لحقوق الإنسان (وهناك مصدر آخر مهم وهو تقارير المنظمات غير الحكومية الوطنية المسماة "تقارير الظل" إلى مختلف الهيئات المنشأة بموجب معاهدات).
2. إصدار "التعليقات العامة" أو "التوصيات العامة" التي يتم وضعها في التزامات المعاهدة: يجب أن يكون موظفو الشؤون القضائية على علم بوجود التعليقات العامة للجنة حقوق الإنسان بشأن حقوق المحاكمة العادلة حيث توفر المعلومات الإضافية المطلوبة بشدة عن تنفيذ الحقوق الدولية للمحاكمة العادلة. وتعد الهيئات المنشأة بموجب معاهدات أهم مصدر موثوق لتفسير معاهدات حقوق الإنسان التي تقوم برصدها.
3. النظر في الشكاوى المقدمة من الأفراد بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان التي ترتكبها الدول: إذا ما كان تقديم الشكاوى الفردية يعتمد على أحكام المعاهدة ذات الصلة وإذا ما قبلت الدولة اختصاص تلك الهيئة عندما تعرب عن موافقتها على الالتزام بالمعاهدة ذات الصلة أو البروتوكول الخاص بتلك المعاهدة (على سبيل المثال، البروتوكول الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يؤسس إجراءات تقديم الشكاوى للجنة حقوق الإنسان). وعلى الرغم من عدم كونها محاكم، فقد تؤدي اللجان وظائف شبه قضائية من خلال تقديم نتائج الامتنال أو عدم الامتنال لأحكام المعاهدة المعنية.

مجلس حقوق الإنسان: يمكن لمجلس حقوق الإنسان، والذي أنشأته الجمعية العامة، تعزيز الامتنال للقانون الدولي لحقوق الإنسان من خلال وظائف الرصد. ويمكن إنشاء آليات رصد (إما شخص واحد— يعمل كمقرر خاص— أو مجموعة) لرصد مسألة ما أو بلد ما. ويوجد حالياً 30 ولاية مواضيعية و 8 ولايات قطرية. بعض الدول (مثل هايتي) تقع على قائمة الولايات القطرية. وتقع بعض المجالات التي تهم موظفي الشؤون القضائية (على سبيل المثال، الاعتقال التعسفي أو استقلال القضاة والمحامين) على قائمة الولايات المواضيعية. ويمكن أن تكون هذه التقارير مفيدة لموظفي الشؤون القضائية في فهم وضع حقوق الإنسان في الدولة وتحديد ما إذا كانت الدولة تمتثل لالتزامات المعاهدة المحددة (تحتوي التقارير أيضاً على توصيات حول كيفية الامتنال للالتزامات التي يمكن أن تكون مفيدة في تقديم المشورة للنظرء الوطنيين). كما يقوم مجلس حقوق الإنسان بالاستعراض الدوري الشامل لامتنال كل دولة للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتعد التقارير مصدراً جيداً لمعرفة مدى امتثال دولة ما بعد الصراع لالتزاماتها ويمكن أيضاً أن تكون مصدراً مفيداً لموظفي الشؤون القضائية في عملهم.

هيئات حقوق الإنسان ومحاكمها ولجانها الإقليمية: يستفيد القانون الدولي لحقوق الإنسان أيضاً من عمل الهيئات الإقليمية لحقوق الإنسان التي قامت بصياغة المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان والتي تمتلك أيضاً آليات رصد إقليمية.

أوروبا:

في أوروبا، مجلس أوروبا مسؤول عن اعتماد الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تضم عضوية جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا. وتحتوي الاتفاقية على 12 بروتوكولاً إضافياً ويتم رصدها من قبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وهناك أيضاً الاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللإنسانية أو المهينة والاتفاقية الإطارية المتعلقة بحماية الأقليات القومية. يمكن لأفراد من الدول الأعضاء في مجلس أوروبا تقديم دعاوى ضد بلادهم أمام المحكمة استناداً للانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان. ويمكن للدول أيضاً رفع دعاوى أو الشروع في اتخاذ الإجراءات القانونية ضد دول أخرى أمام المحكمة فيما يتعلق بالانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان، على الرغم من أن هذا أمر نادر الحدوث (على سبيل المثال، قدمت أيرلندا دعوى ضد بريطانيا أمام المحكمة بشأن حدوث انتهاكات مزعومة لحقوق الإنسان في المملكة المتحدة وأيرلندا الشمالية). تتعامل أيضاً منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) مع قضايا حقوق الإنسان (على الرغم من عدم وجود معاهدات). أنشأت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المفوضية السامية لشؤون الأقليات القومية (ومقرها لاهاي) والتي تسعى إلى حماية حقوق الإنسان للأقليات ومنظمة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) ومقرها وارسو) وهي مؤسسة متخصصة تابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والتي تتعامل مع حقوق الإنسان. تقدم منظمة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان المساعدة للدول على تنفيذ الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان (وتسمى التزامات "البعد الإنساني"، باعتبارها ليست ملزمة قانوناً) والخاصة بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والالتزامات الدولية الأخرى من خلال توفير الخبرات والدعم. وقد قامت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أيضاً بأداء وظيفة مراقبة حقوق الإنسان في بعض دول ما بعد الصراع (على سبيل المثال، كوسوفو). اعتمد الاتحاد الأوروبي ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (2000)، الذي يحدد معايير حقوق الإنسان المطبقة (المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية). ومع دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ، يتمتع الميثاق الآن بقوة قانونية ملزمة ويمكن البت فيه من قبل محكمة العدل الأوروبية.

الأمريكتان:

في الأمريكتين، اعتمدت منظمة الدول الأمريكية (OAS) عدداً من معاهدات حقوق الإنسان كما أنشأت آليات رصد لحقوق الإنسان. وتعادل الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في كونه اتفاقية عامة لحقوق الإنسان. بالإضافة إلى ذلك، تم اعتماد المعاهدات الأكثر تحديداً، بما في ذلك اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه والقضاء عليه، واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه، واتفاقية البلدان الأمريكية المتعلقة بحالات الاختفاء القسري للأشخاص. وهناك أيضاً لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وقد انبثقت اللجنة من إعلان البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان (وهو ما يعادل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان). تتلقى اللجنة الشكاوى الفردية وتبحث في مزاعم انتهاكات حقوق الإنسان. كما ترصد حالة حقوق الإنسان في الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية ولها مقرورها الخاصون المسؤولون عن موضوعات مختلفة (على سبيل المثال، حقوق المرأة وحقوق الطفل). وتختص محكمة البلدان الأمريكية بتطبيق وتفسير الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وبالتالي يكون للمحكمة وظيفة استشارية وقضائية. في إطار وظيفتها القضائية، يمكن للدولة أو المواطن رفع دعوى ضد الدولة الطرف بشأن انتهاك الاتفاقية. وفي إطار دورها الاستشاري، قد تطلب أجهزة منظمة الدول الأمريكية أو الدول المشورة من المحكمة بشأن تطبيق الاتفاقية.

إفريقيا:

في إفريقيا، اعتمد الاتحاد الإفريقي (AU) الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (ميثاق بانجول). ويعد الميثاق ميثاقاً فريداً من نوعه بين الصكوك الدولية لحقوق الإنسان لأنه يعطي مصداقية بارزة للحقوق الجماعية فضلاً عن الحقوق الفردية، استناداً إلى الثقافة المجتمعية في إفريقيا. وبالإضافة إلى هذا الميثاق، فقد تمت صياغة اتفاقيات أخرى خاصة بالاتحاد الإفريقي، بما في ذلك الميثاق الإفريقي لحقوق الطفل ورفاهه والبروتوكول الملحق بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلق بحقوق المرأة في إفريقيا. تأسست اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بموجب الميثاق الإفريقي لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، ومن أجل تفسير الميثاق. وتمتلك اللجنة عدداً من المقررين الخاصين المسؤولين عن موضوعات مثل الإعدام خارج نطاق القانون أو بإجراءات موجزة أو التعسفي، واللاجئين، وطالبي اللجوء، والنازحين والمهاجرين، و حقوق المرأة. يجب على جميع دول الاتحاد الإفريقي أن تقدم تقريراً إلى اللجنة بشأن امتثالها للميثاق الإفريقي. أنشئت المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في عام 2004 وفقاً لبروتوكول الميثاق الإفريقي. وقد تم انتخاب أول قضاة للمحكمة في عام 2006. وتمتلك الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (ECOWAS) أيضاً محكمة العدل التابعة للجماعة الاقتصادية التي تبت في المسائل المتعلقة بسيادة القانون.

آسيا:

في آسيا، تأسست اللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN) والتي عقدت اجتماعها الأول في عام 2010. وما زالت اللجنة تجري عملية وضع خارطة طريق برامجها وأنشطتها التي ستقوم بها المنظمة. وتشمل اللجنة المنشأة حديثاً الدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا فقط.

نظرة عامة على القانون الدولي الإنساني

التعريف: وفقاً للجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC)،



”القانون الدولي الإنساني هو مجموعة من القواعد التي تسعى، لأسباب إنسانية، للحد من آثار النزاع المسلح. فهو يحمي الأشخاص الذين لا يشاركون أو لم يعدوا مشاركين في الأعمال العدائية، ويقيّد وسائل وأساليب الحرب.

ويعرف القانون الدولي الإنساني أيضاً بأنه قانون الحرب أو قانون النزاعات المسلحة. ويشكل القانون الدولي الإنساني جزءاً من القانون الدولي، وهو مجموعة من القواعد التي تحكم العلاقات بين الدول.

ويطبق القانون الدولي الإنساني على النزاعات المسلحة. فهو لا يبت فيما إذا كانت الدولة قد تستخدم القوة بالفعل أم لا؛ فذلك يحكمه جزء هام وواضح من القانون الدولي الوارد في ميثاق الأمم المتحدة.³



القواعد الأساسية للقانون الإنساني الدولي

- يتعين على أطراف النزاع في كل الأوقات التمييز بين السكان المدنيين والمقاتلين بهدف الحفاظ على السكان المدنيين وعلى الممتلكات المدنية.
- لا يجوز أن يتعرض السكان المدنيون للهجوم لا جماعة ولا أفراداً. ويجب أن توجه الهجمات ضد الأهداف العسكرية دون غيرها.
- للأشخاص الذين لا يشاركون أو لم يعد بإمكانهم المشاركة في العمليات العدائية الحق في أن تحترم حياتهم وسلامتهم البدنية والعقلية. ويجب أن يحمى هؤلاء الأشخاص ويعاملوا في جميع الأحوال معاملة إنسانية وبدون أي تمييز مجحف.
- يحظر قتل أو جرح عدو يستسلم أو يصبح عاجزاً عن المشاركة في القتال.
- ليس لأطراف النزاع أو أفراد قواتها المسلحة حق مطلق في اختيار طرق وأساليب الحرب.
- يحظر استخدام الأسلحة أو أساليب الحرب التي من شأنها إحداث خسائر لا مبرر لها أو معاناة مفرطة.
- يجب أن يجمع الجرحى والمرضى وتقدم لهم العناية من جانب طرف النزاع الذي يخضعون لسلطته.
- ينبغي الحفاظ على أفراد الخدمات الطبية وعلى المؤسسات الطبية ووسائل النقل الطبي والمعدات الطبية. تمثل شارة الصليب الأحمر أو الهلال الأحمر على أرضية بيضاء العلامة المميزة التي تشير إلى وجوب احترام من يحملها من أشخاص أو أشياء.
- للمقاتلين والمدنيين الذين يقبض عليهم ويقعون تحت سلطة الطرف الخصم الحق في أن تحترم حياتهم وكرامتهم وحقوقهم الشخصية وآراؤهم السياسية ومعتقداتهم الدينية وغيرها من المعتقدات. ويجب حمايتهم من كل أعمال العنف أو الأعمال الانتقامية. ومن حقهم تبادل الأخبار مع أسرهم وتسلم المساعدات. ويجب أن يتمتعوا بالضمانات القضائية الأساسية.

المصدر: اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الدولي الإنساني: إجابات على أسئلتك، أكتوبر/تشرين أول 2002، http://www.redcross.org/images/MEDIA_CustomProductCatalog/m22303661_IHL-FAQ.pdf

المصادر: القانون الدولي الإنساني: تشمل معاهدات القانون الدولي الإنساني الرئيسية اتفاقيات جنيف لعام 1949 وبروتوكولاتها الإضافية. كما تشمل معاهدات القانون الدولي الإنساني الأخرى اتفاقية لاهي لحماية الممتلكات الثقافية في حالة نشوب نزاع مسلح (1954)، واتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام (1997).

وحصلت اتفاقيات جنيف على تصديق عالمي. وعلاوة على ذلك، دخلت العديد من عناصر اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها الإضافية في إطار القانون العرفي. وتنظم اتفاقية جنيف الأولى حماية الجرحى والمرضى من القوات المسلحة في الميدان. بينما تنظم اتفاقية جنيف الثانية حماية أعضاء الجرحى والمرضى والغرقى من القوات المسلحة في البحار. كما تنظم اتفاقية جنيف الثالثة حماية أسرى الحرب—وفي المقام الأول أفراد القوات المسلحة والقوات التابعة لها. وتتناول اتفاقية جنيف الرابعة حماية المدنيين في أوقات الحرب (بما في ذلك في أوقات الاحتلال).

وتتناول اتفاقيات جنيف الأربع حالات النزاع المسلح الدولي فقط، باستثناء المادة 3 المشتركة، التي تنص على المعايير الأساسية للنزاعات ذات الطابع غير الدولي. وترد القواعد الإضافية التي تُطبق على النزاعات غير الدولية في البروتوكول الإضافي الثاني لعام 1977.

التنفيذ والإنفاذ: تقع المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ القانون الدولي الإنساني وإنفاذه على عاتق الدول. ووفقاً لذلك، يجب على الدول تدريب قواتها المسلحة على القانون الدولي الإنساني. ويجب على الدول أيضاً سن القوانين التي تعاقب على أخطر الانتهاكات لاتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها الإضافية، والتي تشكل جرائم حرب. وساهمت المحاكم الجنائية الدولية والمختلطة أيضاً (مثل المحكمة الجنائية الدولية (ICC)، والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة (ICTY)، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا (ICTR) والمحكمة الخاصة لسيراليون) في ضمان المساءلة عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني، كما هو وارد في الفصل السادس عشر الخاص بالعدالة الانتقالية. وأخيراً، أنشأ البروتوكول الإضافي الأول للجنة الدولية لتقصي الحقائق، في حين أن مختلف أحكام اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها الإضافية تخول "السلطات القائمة بالحماية" واللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC) لرصد تنفيذ هذه المعاهدات.

وتشارك اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تنفيذ القانون الدولي الإنساني. ودورها كمنظمة غير متحيزة ومحيدة ومستقلة هو حماية أرواح وكرامة ضحايا النزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف وتقديم المساعدة لهم. كما تقوم بزيارة السجناء، وتنظيم عمليات الإغاثة، وجمع شمل الأسر المشتتة، والقيام بالأنشطة الإنسانية الأخرى في النزاع المسلح الدولي وغير الدولي.

نظرة عامة على القانون الجنائي الدولي

التعريف: القانون الجنائي الدولي (ICL) هو متن القانون الذي يهدف إلى: (1) حظر الجرائم الدولية؛ و(2) إلزام الدول بمحاكمة ومعاقبة مرتكبي تلك الجرائم؛ و(3) تنظيم الإجراءات الدولية لمقاضاة ومحاكمة الأشخاص المتهمين بارتكاب هذه الجرائم.

وتشمل الجرائم الدولية جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية والتعذيب والقرصنة والإرهاب والاعتداء. وتختلف الجرائم الدولية عن الجرائم العابرة للحدود مثل الاتجار بالمخدرات والاتجار بالبشر وتجارة الأسلحة وغسيل الأموال.

المصادر: تشمل مصادر القانون الجنائي الدولي كلاً من قانون المعاهدات (مثل نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، واتفاقيات جنيف لعام 1949، واتفاقية منع الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، واتفاقية مناهضة التعذيب) والقانون العرفي. وقد تطور القانون الدولي العرفي ليشمل القبض على مرتكبي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية والتعذيب وإخضاعهم للمساءلة المباشرة الفردية.

تنفيذ القانون الجنائي الدولي وإنفاذه: يتم تنفيذ القانون الجنائي الدولي بواسطة المحاكم الدولية والمختلطة ("الهجين") والوطنية مثل المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا. وفي عام 2002، أصبحت المحكمة الجنائية الدولية (ICC) أول محكمة جنائية دولية دائمة قائمة على معاهدة، أنشئت للمساعدة على إنهاء الإفلات من العقاب لمرتكبي أشد الجرائم خطورة التي تثير قلق المجتمع الدولي.

نظرة عامة على القانون الدولي للاجئين

التعريف: بموجب اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين، تم تعريف "اللاجئ" بأنه الشخص الذي: (أ) لديه خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية؛ و(ب) خارج البلاد التي يحمل جنسيته؛ و(ج) لا يستطيع أو لا يرغب في حماية ذلك البلد أو العودة إليه، خوفاً من الاضطهاد.

وغالباً ما يشار إلى النازحين داخلياً (IDPs) بشكل غير صحيح على أنهم لاجئون. على عكس اللاجئين، فالنازحون داخلياً لا يعبرن الحدود الدولية للعثور على ملاذ آمن ولكنهم يظلون داخل بلدانهم الأصلية. وكثيراً ما يهرب النازحون داخلياً لأسباب مماثلة للاجئين (على سبيل المثال، الصراع المسلح والعنف المعمم وانتهاكات حقوق الإنسان). ونظراً لأنهم لا يعبرون حدود دولة معترف بها دولياً، يظل النازحون داخلياً من الناحية القانونية تحت حماية حكوماتهم—على الرغم من أن تلك الحكومة قد تكون هي السبب في هروبهم. وبوصفهم مواطنين، فإنهم يحتفظون بكامل الحقوق والحماية في إطار حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني على حدٍ سواء.

المصادر: بالإضافة إلى تقديم تعريف "اللاجئ"، تنص الاتفاقية أيضاً على ما يلي:

مبدأ "عدم الإعادة القسرية": تحظر الاتفاقية طرد أو إعادة ("الإعادة القسرية") أي لاجئ بأي شكل من الأشكال إلى حدود الأقاليم التي تتعرض فيها حياته أو حريته للخطر بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية. ولكن هذا المبدأ لا ينطبق إلا على اللاجئين الذين يُعتقد ولأسباب معقولة أنهم قد يشكلون خطراً على أمن البلاد التي يقيمون بها، أو الذين صدرت ضدهم أحكام نهائية في جريمة خطيرة للغاية، تشكل خطراً على مجتمع ذلك البلد.

حماية اللاجئين: تحدد الاتفاقية المعايير الدنيا لمعاملة اللاجئين وبعض الحقوق التي لا بد من توفرها، بما في ذلك الحق في الوصول إلى المحاكم. ويرجع الدافع إلى وضع هذه الحقوق جزئياً إلى منع الحجة القائلة بأن اللاجئين لا يحق لهم التمتع بحقوق الإنسان الأكثر عمومية المنصوص عليها في المعاهدات الأخرى لأنهم ليسوا من مواطني الدولة المعنية.

المبادئ التوجيهية بشأن النزح الداخلي: هذه المبادئ معايير غير ملزمة تهدف إلى حماية حقوق معينة للمشردين داخلياً، لكنها تعتمد على القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين وتتماشى مع تلك القوانين. ويتمتع النازحون داخلياً بنفس الحقوق والحريات التي يتمتع بها غيرهم من الأشخاص في البلاد ولا ينبغي التمييز ضدهم لأنهم مشردون داخلياً. وتحمل السلطات الوطنية المسؤولية الرئيسية عن توفير الحماية والمساعدة الإنسانية للمشردين داخلياً وخاصة حقهم في الحياة والذي يجب حمايته من الإبادة الجماعية والقتل والإعدام بإجراءات موجزة، الخ.

التنفيذ: تعد الحماية أولاً وقبل كل شيء مسؤولية الدول. فكل دولة مسؤولة عن احترام حقوق مواطنيها وحمايتهم والوفاء بها، بما في ذلك حالات النزح الداخلي والعودة. ويلزم وجود حماية دولية فقط عندما تُرفض الحماية الوطنية أو لا تتوفر خلافاً لذلك.

أنشئت الجمعية العامة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) في أعقاب الحرب العالمية الثانية لحماية اللاجئين وإيجاد حلول دائمة لهم. وتفرض الاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين التزامات على الدول بشأن التعاون مع المفوضية في أداء وظائفها.

ولا تشمل ولاية مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين الأصلية النازحين داخلياً تحديداً، ولكن بسبب خبرة الوكالة في مجال النزح، فقد قدمت المساعدة لملايين من النازحين لسنوات عديدة، وفي الآونة الأخيرة من خلال "النهج القطاعي". ويهدف هذا النهج إلى ضمان وجود قدر أكبر من القيادة والمساءلة في القطاعات الرئيسية حيث تم تحديد الفجوات في الاستجابة الإنسانية وتعزيز الشراكات بين الجهات الفاعلة في مجالات الإنسانية وحقوق الإنسان والتنمية، بما في ذلك الأمم المتحدة. وفي إطار هذا النهج، تؤدي المفوضية دوراً رائداً في الإشراف على احتياجات الحماية والمأوى للمشردين داخلياً نتيجة "النزاع الناجم" فضلاً عن تنسيق المخيمات وإدارتها.

والسلطات الوطنية مسؤولة عن ضمان تنفيذ معيار أو إطار قانوني ملائم لمعالجة النزح الداخلي. و"إطار المسؤولية الوطنية" هو وثيقة رئيسية تحدد الخطوات الرئيسية التي يتعين على الحكومات اتخاذها لضمان حماية النازحين داخلياً.

وتعد المنظمة الدولية للهجرة (IOM) منظمة حكومية دولية رائدة في مجال الهجرة. وتضم المنظمة في عضويتها 127 دولة ولها مكاتب في أكثر من 100 دولة. وتعمل المنظمة للمساعدة على ضمان الإدارة المنظمة والإنسانية للهجرة، وتعزيز التعاون الدولي في قضايا الهجرة، والمساعدة في البحث عن حلول عملية لمشكلات الهجرة، وتقديم المساعدة الإنسانية للمهاجرين المحتاجين، بما في ذلك اللاجئين والنازحين داخلياً.

العلاقات بين الأركان الأربعة للقانون الدولي العام

القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

يكمل كل من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان بعضهما البعض ويسعيان إلى حماية حياة الأفراد وصحتهم وكرامتهم. ويطبق القانون الدولي لحقوق الإنسان في جميع الأوقات، بينما يُطبق القانون الدولي الإنساني فقط في حالات النزاع المسلح. وقد تكون هناك حالات استثنائية من قانون حقوق الإنسان ولكن ليس من القانون الدولي الإنساني (وينص القانون الدولي لحقوق الإنسان تحديداً على أنه لا يوجد أي استثناء من القانون الدولي الإنساني). ويُطبق القانون الدولي لحقوق الإنسان على الحكومات، على الرغم من أن هناك مجموعة متزايدة من الآراء القائلة بأن القانون الدولي لحقوق الإنسان يُطبق أيضاً على الجهات الفاعلة من غير الدول (لاسيما إذا كانت تمارس وظائف شبيهة بالوظائف الحكومية). ويُطبق القانون الدولي الإنساني على جميع الجهات الحكومية وغير الحكومية في حالة النزاع المسلح.

القانون الدولي الإنساني والقانون الجنائي الدولي.

يُحمل القانون الجنائي الدولي الأشخاص بشكل فردي المسؤولية الجنائية عن انتهاكات معينة للقانون الإنساني، والإبادة الجماعية، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ترقى إلى مستوى الجرائم ضد الإنسانية. وهكذا، يضيف القانون الجنائي الدولي إلى حد كبير إلى إنفاذ القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

نظراً لأن اللاجئين غالباً ما يجدون أنفسهم في خضم نزاع دولي مسلح، فغالباً ما يرتبط قانون اللاجئين بالقانون الدولي الإنساني. وتتضمن اتفاقية جنيف الرابعة حكماً يتعامل تحديداً مع اللاجئين والنازحين (المادة 44)، كما ينص البروتوكول الإضافي الأول (المادة 73) على حماية اللاجئين وعديمي الجنسية بموجب أحكام الجزأين الأول والثالث من اتفاقية جنيف الرابعة. لا يُطبق القانون الدولي الإنساني على طالبي اللجوء بمجرد فرارهم من البلاد التي ينشأ فيها صراع. والقانون الدولي للاجئين هو جزء من الفسيفساء الكبير للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وقانون حقوق الإنسان هو الإطار العام الذي بموجبه ينبغي النظر إلى أحكام قانون اللاجئين. ويحق للاجئين التمتع بحقوق الإنسان العامة والحقوق المخصصة للاجئين، كما هو مبين في اتفاقية اللاجئين. وبالإضافة إلى ذلك، تقدم اتفاقية مناهضة التعذيب (المادة 3)، واتفاقية حقوق الطفل (المادة 22) أحكاماً محددة لمنع العودة، أو الإعادة القسرية، إلى الوطن الأصلي الذي يرجح التعرض فيه للتعذيب، وتوفير الحماية الخاصة للأطفال اللاجئين.

حواشي الفصل الثالث، الجزء الثالث

2. مجلس الأمن الدولي، سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع: تقرير الأمين العام، 616/S/2004، 23 أغسطس/آب 2004، <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a895b482>.

3. اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ما المقصود بالقانون الدولي الإنساني؟ (يوليو/تموز 2004)، <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0703.htm>.

ترجمة القواعد والمعايير الدولية إلى قوانين وممارسات محلية

عندما تصدق الدولة على إحدى المعاهدات، فإنها تلتزم بأحكام هذه المعاهدة. وتشمل بعض المعاهدات الدولية والإقليمية المتعلقة بأنواع مختلفة من النشاط الإجرامي التزامات الدول بتجريم سلوك معين وتنفيذ أحكام القانون المحلي المتعلقة بالإجراءات الجنائية وتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة، على سبيل المثال. وتتناول هذه المعاهدات أنشطة مثل الاتجار بالمخدرات وإنتاجها، والأعمال الإرهابية، والجريمة المنظمة، والاتجار بالبشر، وتهريب المهاجرين، والاتجار بالأسلحة النارية، والفساد، وغسل الأموال، والجرائم الإلكترونية.

كيف تصبح تلك الالتزامات الناشئة عن المعاهدات جزءاً من القانون والممارسة المحلية؟

الأنظمة الأحادية والثنائية

نظرياً، هناك نهجان رئيسيان لإدماج القانون الدولي في الإطار القانوني المحلي للدولة. ويسمى هذان النهجان باسم نظام الأحادية ونظام الثنائية. وبشكل عام، فإن معظم البلدان التي اعتمدت نموذج القانون المدني تستخدم النهج الأحادي ومعظم البلدان التي اعتمدت نموذج القانون العام تستخدم النهج الثنائي.

وفي الواقع، تكون الأنظمة القانونية أكثر تعقيداً من ذلك، ويتبنى الكثير منها نهجاً مختلطاً. في الأنظمة القانونية في تقاليد القانون العام، على سبيل المثال، غالباً ما يُنظر إلى قواعد القانون الدولي العرفي، من حيث المبدأ، باعتبار أنه يشكل جزءاً من القانون العام (النهج الأحادي). ولكن المعاهدات يجب أن تُدمج بموجب قانون برلماني (النهج الثنائي). لا يملئ القانون الدولي النظام المفضل، سواء كان الأحادي أو الثنائي. فكل دولة يجب أن تقرر لنفسها، وفقاً لتقاليدها القانونية.⁴

وفي الدول التي تستخدم النهج الأحادي، يُنظر إلى القانون الدولي والقانون المحلي باعتبارهما يشكلان نظاماً موحداً للقانون. ونظراً لأن القانون الدولي والمحلي يمثلان جزءاً من النظام القانوني نفسه، فمن المفترض أن يكون القانون الدولي قابلاً للتطبيق على المستوى الوطني بمجرد أن تصبح الدولة التي تستخدم النهج الأحادي طرفاً في المعاهدة. ويكون هذا التطبيق واضحاً نسبياً عند تحديد المعاهدة تحديداً كافياً. وفي مثل هذه الحالات، يمكن تطبيق المعاهدات مباشرة بمجرد أن تفتقر الدول الأطراف إلى العمل التشريعي؛ بعبارة أخرى قد تعتمد الحقوق والالتزامات على الأفراد والمحاكم. ولكن إذا كانت طبيعة الحكم ليست طبيعة ذاتية التنفيذ (على سبيل المثال، اعتماد القوانين الجنائية قد يكون مطلوباً لتنفيذ أحكام المعاهدة)، عندئذ تكون هناك حاجة لوجود تشريع تنفيذي. والتشريع التنفيذي—حتى إذا لم يكن ضرورياً لأن الحكم يكون ذا طبيعة ذاتية التنفيذ—كثيراً ما يتم تمريره للتنفيذ المحلي الكامل للمعاهدة في الدول التي تستخدم النهج الأحادي. ملاحظة: في بعض الدول التي تستخدم النهج الأحادي، يُنظر إلى القانون الدولي على أنه يحتل مرتبة تفوق القانون المحلي على المقياس الهرمي للقانون، وبالتالي فإنه يتجاوز المعايير المحلية المتضاربة. في الدول الأخرى التي تستخدم النهج الأحادي، يكون القانون الدولي على مستوى الدستور نفسه، وفي الدول الأخرى التي لم تستخدم النهج الأحادي بعد، فإنه يكون على مستوى القانون الداخلي نفسه.

وتتعامل الدول التي تستخدم النهج الثنائي مع القانون الدولي والقانون المحلي باعتبارهما أطراً قانونية منفصلة بناءً على أصولهما المختلفة، وعادة ما يتطلب إصدار قانون تشريعي لتحويل القانون الدولي إلى قانون وطني. وهذا الاعتقاد الراسخ في تميز القانون الدولي والقانون المحلي يعني، من الناحية النظرية، أنه ينبغي ألا يكون هناك أي تعارض بين النظامين. ولذلك، فإن القانون المحلي هو الأسمى في الإطار المحلي والقانون الدولي هو الأسمى بين الدول في الإطار الدولي. يجب تنفيذ الالتزامات الناشئة عن القانون الدولي من خلال التشريعات المحلية. وتُعرف هذه العملية التشريعية باسم "التحول" وتحدث وفقاً لآليات العمل الدستوري المحلي.

من الناحية النظرية، ينبغي أن تطبق المحاكم المحلية القانون العرفي الدولي، بغض النظر عن أي معاهدات صدقت عليها الدولة.

وبشكل عملي، لا تكون عملية دمج القواعد والمعايير الدولية في القانون المحلي واضحة دائماً.

مثال

التشريعات الخاصة بمكافحة الإرهاب

يجب على جميع الدول الأطراف في معاهدات مكافحة الإرهاب، سواء كانت تستخدم النهج الأحادي أو الثنائي، اعتماد تشريعات تنفيذية لتجريم بعض الأفعال. لا تحدد أي من الصكوك ذات الصلة بالإرهاب عقوبة أو حتى مجموعة من العقوبات على الجرائم المحددة. على سبيل المثال، تنص المادة 4 من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب على ما يلي:

تتخذ كل دولة طرف التدابير اللازمة من أجل:

أ. اعتبار الجرائم المبينة في المادة 2، جرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي؛

ب. المعاقبة على تلك الجرائم بعقوبات مناسبة تراعي خطورتها على النحو الواجب. حتى عندما تأخذ الأعراف القانونية للبلاد في اعتبارها التهم الجنائية لارتكاب جريمة مذكورة في معاهدة دولية هي طرف فيها فقط دون أن يُنص عليها في التشريعات المحلية، تظل هذه الجريمة جريمة دون عقاب حتى تحدد التشريعات المحلية العقوبة.

ونتيجة لذلك، فحتى الدول التي تستخدم الأنظمة الأحادية (أي أنها تتضمن تلقائياً الجرائم في قوانينها الداخلية حال اعتمادها في المعاهدة) يجب عليها اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لتوفير العقوبات على تلك الجرائم وتنفيذ أي أحكام أخرى ليست ذاتية التنفيذ.

تعريف مصطلح "سريعاً"

تتطلب المادة 9 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن "يقدم الموقوف أو المعتقل بتهمة جزائية، سريعاً، إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً مباشرة وظائف قضائية."

تخيل أنك عضو في فريق من واضعي التشريعات الذين تم تكليفهم بتقديم المشورة للجنة إصلاح القوانين البرلمانية بشأن هذا الالتزام. وقد طلب منك رئيس اللجنة تقديم المشورة إليها فيما يتعلق بمعنى مصطلح "سريعاً"، والفترة الزمنية التي ينبغي إدراجها في القانون لمثول المتهم أمام القاضي.

فكر

- فكر: ما هي المصادر التي سترجع إليها للحصول على التوجيه؟ وقد تشتمل الأمثلة على ذلك:
- ما هي تحديات العدالة والأمن التي واجهها المجتمع في باليرمو في حقبة السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين؟
 - ما هو الحافز الذي أدى إلى الحشد الاجتماعي في باليرمو؟
 - من الذي بشر بالتغيير وقاده؟
 - ما هو نوع المقاومة التي واجهها وسطاء التغيير هؤلاء؟
 - من هم الأشخاص أو المجموعات التي شاركت بشكل مباشر وغير مباشر في عملية التغيير؟

بشكل عام، تشير المصادر إلى أن مصطلح "سريعاً" ينبغي تفسيره على أنه ثمان وأربعون ساعة (انظر الفقرة 33 من لجنة حقوق الإنسان—مشروع التعليق العام رقم 35).

فكر

- ما هي الفترة الزمنية في بلدك؟
- هل ثمان وأربعون ساعة هي إطار زمني معقول وواقعي في السياق الخاص بك؟
- وما هي الاعتبارات المتنافسة التي قد تتواجد (على سبيل المثال، عدم وجود موارد أو مسافات جغرافية شاسعة بين المحاكم)؟
- لماذا يوضع الحق في المقام الأول؟
- إذا كان الشخص المقبوض عليه أو المحتجز يُشتبه في ارتكابه عملاً إرهابياً، هل توصي بهذا الإطار الزمني أو إطار زمني مختلف؟ ولماذا؟

ذكر المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب أن أي فرد يكون رهن الاعتقال يجب أن يمتلك حق الوصول إلى جلسة استماع قضائية حول قانونية اعتقاله خلال ثمان وأربعين ساعة.⁵

فكر

ما هو الأساس المنطقي وراء توصية المقرر الخاص لمهلة الثمان والأربعين ساعة؟

الجزء الخامس | نهج عملية الإصلاح القانوني

لا تقل العملية التي من خلالها تتم صياغة القانون أو تعديله أهمية عن محتوى القانون نفسه لضمان فعاليته حيث إنه لا يتم تمريره فقط ولكن أيضاً يجري تنفيذه بنجاح وقبوله من جانب المجتمع.

ويستعرض هذا الجزء من الفصل تفاصيل العملية العامة التي يمكن أن توجه الأنشطة الفعالة لإصلاح القوانين، سواء كانت تُجرى خلال مراجعة شاملة للتشريعات أثناء المرحلة الانتقالية، أو خلال تعديل أو وضع تشريعات جديدة للتصدي للتهديد جديد مثل القرصنة والإرهاب، أو في ظل ظروف أخرى.

يستند النص التالي إلى الدروس المستفادة والممارسات الجيدة لتقديم التوصيات الأساسية حول كيفية تنفيذ عملية إصلاح القوانين بشكل فعال. وبشكل خاص، يكون النص مستمداً من المصادر الآتية:

- Colette Rausch, ed., *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies: A Handbook for Policymakers and Practitioners*, chap. 3 (Washington, DC: USIP, 2006).
- USIP and US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute (USAPSOI), “Rule of Law,” Sec. 7 in *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction* (Washington, DC: USIP; Carlisle, PA: USPSOI, 2009), <http://www.usip.org/publications/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction>.
- UN Office on Drugs and Crime (UNODC) and USIP, *Criminal Justice Reform in Post-conflict States: A Guide for Practitioners*, chap. 8 (New York: UNODC; Washington, DC: USIP, 2011), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-83015_Ebook.pdf.

التقييم: يعد فهم الإطار القانوني القائم أساساً لتحديد مدى نزاهة هذا الإطار وعدالته وضرورته لتحديد التغييرات اللازمة لإنشاء نظام قضائي فعال.

الفصل الثاني، الجزء الثاني: فهم النظام القانوني المحلي.

ينبغي إجراء مراجعة شاملة للقوانين الحالية (فحص النظم المختلفة، بما في ذلك النظم الرسمية والعرفية، فضلاً عن التسلسل الهرمي للقوانين) من قبل أشخاص مؤهلين (على الصعيدين المحلي وربما الدولي) من أجل:

1. تحديد أحكام أو عناصر القوانين الحالية التي ينبغي الحفاظ عليها وتلك التي يلزم استبعادها أو إصلاحها؛
2. التثبت مما إذا كانت القوانين الحالية تتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وغيرها من الالتزامات الناشئة عن المعاهدات؛
3. تحديد ما هو غير مدرج بالفعل في القانون واقتراح ما ينبغي إضافته؛
4. تحديد ما إذا كان القانون قد تم تحديثه ويعكس واقع المجتمع الحالي أم لا.

ينبغي أن تتضمن عملية التقييم هذه الحصول على إسهامات من جميع أصحاب المصلحة المعنيين مثل الخبراء القانونيين والمجتمع المدني والجمهور.

وتستغرق عملية التقييم الشاملة بعض الوقت. تأكد من تخصيص الوقت والموارد الكافية لهذا الجزء من العملية.

ينبغي أن يقترن أي اقتراح لإجراء تغييرات في القانون بتحليل دقيق للتأثير المحتمل الذي سيكون للقانون الجديد ليس فقط على القوانين الأخرى بل أيضاً على أجزاء أخرى من النظام القضائي والمجتمع.

الفصل الثاني، الجزء الأول: نظام عدالة فعال والفصل الثالث، تمرين للقارئ: تقييم الأثر المحتمل للقانون الجديد لمناهضة التعذيب.



على سبيل المثال، ما هي الآثار السلبية والإيجابية على النظام القضائي التي سيسمح بها الإصلاح المقترح للقانون لإصدار أحكام بديلة، مثل أحكام مع وقف التنفيذ، على السجون (هل يمكن أن يساعد ذلك في حل مشكلة اكتظاظ السجون؟)، أو القضاة (هل هم على استعداد لتنفيذ هذا الاقتراح الجديد؟)، أو كليات الحقوق (هل سيلزم تغيير المناهج الدراسية؟)، أو المجتمع (هل سيدرك المجتمع ويتقبل هذه الفكرة الجديدة؟).

الفصل الرابع، الجزء الأول، دليل لمرحلة التخطيط والفصل الخامس، الجزء الأول: إحداث التغيير.



وجود الإرادة والدعم السياسي. من المهم التأكد من وجود رغبة سياسية قوية في إجراء الإصلاح المقترح للقانون ووجود "عوامل تغيير" تدعم العملية داخل السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وداخل المجتمع.

الفصل الخامس، الجزء الأول: إحداث التغيير، "مسؤول التغيير المؤثر"



لدعم التغيير، يحتاج الأشخاص إلى فهم عملية التغيير التي يجري اقتراحها، ورؤية هذا التغيير ونتائجه المرجوة، والأدوار والمسؤوليات التي سيضطلعون بها في هذه العملية.

لدعم التغيير، يحتاج الأشخاص إلى فهم عملية التغيير التي يجري اقتراحها، ورؤية هذا التغيير ونتائجه المرجوة، والأدوار والمسؤوليات التي سيضطلعون بها في هذه العملية.

يمكن تحقيق ذلك من خلال وجود استراتيجية واضحة وشاملة.

يجب أن تراعي الخطة الاستراتيجية لإصلاح القانون ما يلي:

أ. المشاركون في عملية إعداد المشروع؛

ب. كيفية اختيارهم؛

ج. كيفية تحقيق توافق سياسي ومجتمعي في الآراء؛

د. كيفية اعتماد القانون؛

هـ. الإطار الزمني اللازم؛

و. كيفية حل النزاعات الخاصة بالمحتوي؛

ز. كيفية تأثير إصلاح القانون المقترح على القوانين الأخرى وجهود الإصلاح؛

ح. كيفية تنفيذ القانون الجديد وماهية الإصلاحات الأخرى التي قد تكون لازمة لضمان التنفيذ الفعال.

وجود إطار زمني واقعي. وقد يستغرق إصلاح القانون (منذ وقت وضع السياسة إلى وقت تنفيذ القانون) عدة سنوات. على سبيل المثال تأمل تجربة جزر المالديف في إصلاح قانون العقوبات (انظر المثال

أدناه). لقد استغرق الأمر ثماني سنوات لصياغة قانون العقوبات الجديد ووضعه حيز التنفيذ.

إنشاء هيئة تنسيق: ينبغي إنشاء هيئة تنسيق، مثل مجموعة عمل إصلاح قانوني، أو قسم خاص بوزارة تنفيذية (على سبيل المثال قسم إعداد المشروعات في وزارة العدل)، أو لجنة لإصلاح القانون من أجل:

- إدارة تنفيذ الاستراتيجية؛
- العمل مع أصحاب المصلحة داخل النظام القضائي وخارجه؛
- قيادة المشاورات والتثقيف العام؛
- إعداد مشروع القانون.

قد تؤدي الأطراف السياسية ومنظمات المجتمع المدني دوراً هاماً في نشر المعلومات عن دور هيئة التنسيق، وتوفير التثقيف حول عملية التشاور والقضايا، وتجميع الرأي، والتعبير عن الآراء والتوصيات.

وتؤدي الأمانة العامة دوراً حيوياً في سلاسة سير عمل هيئة التنسيق. وينبغي على الأمانة العامة توفير الدعم اللوجستي والإداري.

المشاركة تجعل المجتمع مساهماً في إصدار القوانين الجديدة

مثال

هايتي

استخدم نموذج مجموعة العمل بنجاح في هايتي. وفي نهاية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، عين الرئيس مستشاراً خاصاً للإصلاح القانوني، والذي اختار مجموعة من المحامين والخبراء لصياغة قوانين جديدة. وقادت مجموعة العمل، بجانب لجنة الإصلاح القانوني، التي أنشأتها وزارة العدل، جهود إصلاح القانون الجنائي اللازمة إلى حد كبير في هايتي.

المصدر: Hans Joerg Albrecht, Louis Aucoin, and Vivienne O'Connor, "Building the Rule of Law in Haiti: New Laws for a New Era," USIP Peace Briefing (USIP, Washington, DC, August 2009)

الشفافية والمشاركة: يتطلب نهج ثقافة سيادة القانون بناء الثقة بين المسؤولين الحكوميين والمؤسسات وأفراد المجتمع. ويمكن بناء الثقة عن طريق ضمان تنفيذ جهود إصلاح القانون بطريقة تتسم بالشفافية والوضوح والتشاركية. يجب أن يعرف الجمهور من هم المسؤولون عن صياغة القوانين، وما هو المضمون المتعلق بالقوانين المقترحة، وما هي الآليات الرسمية الموجودة للمهتمين أو المتأثرين باقتراح إصلاح قانون معين والتي من خلالها تستمع الحكومة لآرائهم. والأهم من ذلك، أنه يجب على ممثلي الحكومة أيضاً الاستجابة إلى الآراء والمعلومات التي يتلقونها، سواء كانوا يتفقون مع تلك الآراء أم لا، وأن تكون استجاباتهم ظاهرة للعيان.

المشاركة تجعل المجتمع مساهماً في إصدار القوانين الجديدة، وهو الأمر الذي يمنح تلك القوانين المزيد من القبول والشرعية العامة.⁶

قد تشمل آليات إشراك الجمهور دعوتهم لإرسال مذكرات مكتوبة عن طريق الرسائل أو البريد الإلكتروني؛ وعقد الاجتماعات التشاورية العامة؛ وعقد المؤتمرات الوطنية؛ واستخدام وسائل الإعلام المحلية ووسائل التواصل الاجتماعي لرفع مستوى الوعي والدعوة لتقديم التعليقات؛ ونشر استطلاعات الرأي، بما في ذلك إجراء تحليل مستقل للرأي العام والتوصيات؛ وإشراك المجتمع المدني أو مجموعات المصالح الأخرى في هيئة التنسيق نفسها.

الدستور الكيني

في عام 2009 في كينيا، عُينت لجنة من الخبراء لصياغة دستور جديد للبلاد يكون مقبولاً لدى أفراد المجتمع الكيني. وقد أجرت اللجنة جلسات ومشاورات عامة في جميع أنحاء البلاد. وقد أُعلن عن الجلسات والاجتماعات مسبقاً في وسائل الإعلام المطبوعة والإلكترونية ووسائل الإعلام المجتمعية. وقامت اللجنة أيضاً بتجميع التقارير العامة المتعلقة بمضمون مشروع الدستور.

المصدر: Committee of Experts on Constitutional Review, "Final Report of the Committee of Experts on Constitutional Review" (Committee of Experts on Constitutional Review, Nairobi, October 1, 2010), http://mlgi.org.za/resources/local-government-database/by-country/kenya/commission-reports/CoE_final_report.pdf.

فيتنام وإصلاح القانون الاقتصادي

في عام 2001، أجرت الحكومة الفيتنامية إصلاحاً كبيراً في القانون التجاري تضمن مراجعة رئيسية أو صياغة لأكثر من 150 قانوناً. وقد أقر البرلمان قانوناً يحدد مختلف القوانين التي تتطلب وجود إخطار عام والتعليق على الإصلاحات المقترحة. وقدمت إحدى الجهات المانحة الدولية المساعدة الفنية إلى كل من القطاعين العام والخاص لبناء القدرة على مشاركة بعضهم البعض بشكل مثمر في المسائل المتعلقة بإصلاح القوانين.

المصدر: مؤسسة DAI، مساعدة مشروع تعجيل الدعم التجاري التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID STAR) في دفع فيتنام نحو الاقتصاد العالمي، النشرة الإخبارية الإلكترونية المعنية بالتطورات، صيف 2012، <http://dai-global-developments.com/articles/usaaid-star-project-helped-propel-vietnam-into-the-global-economy/>.

الصياغة: تتطلب صياغة القانون الجديد تمتع صائغي التشريعات (المحليين و/أو الدوليين) الذين هم على دراية بالإطار القانوني القائم بخبرات كبيرة. يجب توخي الحذر للتأكد من أن القانون المصاغ يتناسب مع السياق العام. فاستيراد القوانين من مكان آخر دون تكيفها مع السياق المحدد يمكن أن يؤدي إلى وجود تشريعات غير مفهومة، وغير معتمدة من قبل المسؤولين الحكوميين أو الجمهور، ولا تستجيب لاحتياجات المجتمع.

قد يجلب الخبراء الدوليون ثروة من الخبرة والدراسة. ومن المهم إقامة شراكات حيثما يتم استخدام هذه الخبرة لدعم جهود الإصلاح الناشئة محلياً، وليس حجبها.

ألبانيا

خلال منتصف تسعينيات القرن العشرين، تمت إعادة صياغة المدونة القانونية الجنائية الألبانية كاملة بواسطة عدد قليل من المحامين الألبان إلى جانب مجموعة من الأجانب من أوروبا وأمريكا. واعتمدت القوانين، التي صدرت في عام 1995، إلى حد كبير على النموذج الأوروبي الغربي. ومع ذلك، لم تُطبق هذه القوانين. فلم يلم المحامون والقضاة بالقوانين الجديدة، واعتقدوا أنها قوانين أوروبية وليست ألبانية.

المصدر: Rachel Kleinfeld, *Advancing the Rule of Law Abroad: Next Generation Reform* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), 84.

وكذلك قد يكون من الضروري والمفيد إشراك مجموعة واسعة من الخبراء والمتخصصين من تخصصات أخرى، مثل العلوم الاجتماعية، للمساهمة في عملية إصلاح القوانين. قد يوفر هؤلاء الخبراء نظرة ثاقبة على المحتوى المتصور للقانون ونصائح بشأن التأثير المحتمل للقانون المقترح.

ويمكن الاسترشاد بالقوانين النموذجية القائمة، مثل مدونات معهد الولايات المتحدة للسلام النموذجية للعدالة الجنائية في مرحلة ما بعد الصراع (انظر <http://www.usip.org/model-codes-post-conflict-justice-/publication-the-model-codes/english-version-volume-1>)؛ أو القوانين والمعاهدات النموذجية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (انظر <http://www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html>).

تمرير مشروع القانون وتنفيذه: يتم تقديم مشروع القانون إلى الهيئة التشريعية الوطنية لتمريره ليصبح قانوناً. ومشروع القانون الذي يساء فهمه من قبل المشرعين أو الذي لا يعالج القضايا التي يعتقدون أنها تشكل مصدراً كبيراً للقلق قد يؤخر أو حتى يعوق عملية الإصلاح. ومن المهم إشراك مؤيدي القانون المقترح داخل السلطة التشريعية في جميع مراحل عملية الصياغة لضمان وجود أنصار داخل السلطة التشريعية لتعزيز القانون الجديد.

ويجب إعلان القانون الجديد من قبل السلطة المختصة وعادة ما تكون البرلمان، كما يجب نشره ووضعه بين يدي الجمهور. قد يكون من الضروري إنشاء لجنة مراجعة أو هيئة أخرى تكون مسؤولة عن معالجة قضايا التنفيذ ووضع السياسات الفرعية والتشريعات من أجل التحقيق الكامل لأحكام القانون.

وقد يكون من الضروري وضع خطة توعية أو تدريب للجهات الفاعلة في إطار العدالة مثل القضاء أو الشرطة أو موظفي السجون على القانون الجديد وأثره. قد تشرك الحكومة منظمات المجتمع المدني في المساعدة في جهود التثقيف في مرحلة ما بعد التنفيذ مع المجتمعات.

الفصل الرابع، الجزء الثاني، "دور الدولة والمجتمع المدني في تعزيز ثقافة سيادة القانون"



الإصلاح القانوني وجريمة القرصنة

دراسة حالة: الصومال وقانون مكافحة القرصنة

تستعرض دراسة الحالة هذه بعض التحديات التي تواجه صياغة التشريعات وتميرها.

اقرأ دراسة الحالة التالية وفكر في السؤالين التاليين في ضوء الممارسات الجيدة في مجال الإصلاح القانوني المذكور أعلاه:

- ما هي الجوانب الإيجابية للنهج المتبع في صياغة قانون مكافحة القرصنة؟
- ما الذي كنت ستقوم به خلافاً لذلك ولماذا؟

معلومات أساسية: بدأت القرصنة قبالة سواحل الصومال في أوائل تسعينيات القرن العشرين، ويقال إنها قد نشأت عن مجتمعات الصيد الصومالية التي عملت للدفاع عن مياهاها الساحلية من قوارب الصيد الأجنبية والتخلص غير المشروع من النفايات السامة. ونظراً لعدم وجود حكومة مركزية (بعد الإطاحة بالدكتاتور سياد بري في عام 1991)، زادت عمليات القرصنة. وفي عام 2007، جذبت هجمات القرصنة ضد سفن المساعدات الإنسانية، بما في ذلك سفن برنامج الأغذية العالمي، الاهتمام الدولي لهذه المشكلة. وقد قُدمت مطالب دولية لمثول القراصنة أمام العدالة، ولكن التحديات القانونية أعاقت قدرة الدول على محاكمة المشتبه بهم من المحتجزين. ويشير قرار مجلس الأمن رقم 1851، الذي يتناول القرصنة قبالة سواحل الصومال، إلى أن "غياب القدرات، والتشريعات المحلية، والوضوح في كيفية التصرف مع القراصنة بعد اعتقالهم قد أعاق قيام المجتمع الدولي بعمل أجدى في التصدي للقراصنة قبالة سواحل الصومال، وأدى في بعض الأحيان إلى الإفراج عن قراصنة بدون مثولهم أمام العدالة."⁷

بعد الإطاحة بالرئيس سياد بري من قبل جماعات المعارضة المسلحة في عام 1991، دخل الصومال في حرب أهلية. واليوم، تعتبر دولة الصومال بشكل عام دولة فاشلة. فهي تدار باعتبارها ثلاثة كيانات إدارية منفصلة: جنوب وسط الصومال، وهو موطن الحكومة الانتقالية الفيدرالية المدعومة من الأمم المتحدة (TFG)، وأرض الصومال (صوماليلاند)، وأرض بونت (بونتلاندي). وقد أعلنت كل من أرض الصومال وأرض بونت استقلالها وإنشاء الإدارات الإقليمية الخاصة بها في عامي 1991 و1998 على التوالي. وتعتبر دولة أرض بونت دولة شبه مستقلة بينما تعتبر أرض الصومال دولة مستقلة أعلنت استقلالها الذاتي. وقد حققت كلتا المنطقتين قدراً من الاستقرار داخل الأراضي الصومالية، بما في ذلك إنشاء نظم قضائية رسمية فعالة في كلتا المنطقتين. أما في جنوب وسط الصومال، لا تزال الحكومة تكافح من أجل إعادة بناء المؤسسات العامة.

وفي مارس 2010، استضاف مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بناءً على طلب من الحكومة الانتقالية الفيدرالية الصومالية، اجتماعاً لمدة خمسة أيام في جيبوتي لثلاثة مندوبين من كل من الحكومة الانتقالية الفيدرالية، وأرض بونت، وأرض الصومال. وضم الوفد كبار القضاة و/أو كبار أصحاب المصالح في قطاع العدالة.

وكان الغرض من الاجتماع هو معالجة الثغرات في الإطار التشريعي المحلي بشأن جريمة القرصنة. لم تكن هناك جريمة قرصنة في قانون العقوبات الصومالي لعام 1962؛ وقد فشل القانون البحري لعام 1959 في التصدي لحالة القرصنة الحديثة أو تفسير مفهوم القرصنة في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (UNCLOS) (وقد صدقت الصومال على اتفاقية قانون البحار في عام 1989)؛ وصدر قانون عام 1975 يجرم الاختطاف في عهد نظام سياد بري

العسكري، وكان يُنظر إليه على أنه قانون غليظ وغير شرعي إلى حدٍ كبير لأنه قُدم خلال فترة ديكتاتورية.

واستعرض المندوبون تعريف القرصنة الذي نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، وقانون مكافحة القرصنة الذي أقره سيشيل في مطلع عام 2010. وقد سلطوا الضوء على أن مجتمعاتهم تشعر بالقلق ليس فقط بشأن جريمة القرصنة بل أيضاً بشأن الصيد غير المشروع وإلقاء النفايات والتلوث. في الواقع كانت العديد من المجتمعات تستفيد بشكل كبير من ملايين الدولارات التي تُدفع للقرصنة فدية للسفن المحتجزة. ومع ذلك، فقد وافق الوفد في نهاية المطاف على إعداد مشروع قانون يتناول جريمة القرصنة فقط، نظراً للحاجة الملحة لهذه المسألة، وبسبب الضغط الدولي الكبير. تم استنساخ مشروع القانون من قانون سيشيل، الذي كان يُنظر إليه على أنه بسيط وسهل الفهم، وأكثر تساهلاً من قانون الاختطاف الصومالي الحالي.

عاد المندوبون إلى بلدانهم وهم يحملون نسخة من مشروع القانون لمناقشته في برلماناتهم.

في منطقة جنوب وسط الصومال، رفض برلمان الحكومة الانتقالية الفيدرالية مشروع القانون لسببين رئيسيين. السبب الأول هو القلق من كيفية معالجة مسألة إعادة الصوماليين الذين ادعوا أنهم لاجئون بعد إلقاء القبض عليهم من قبل السفن الحربية الأجنبية (مبدأ عدم الإعادة القسرية في القانون الدولي للاجئين يمنع إعادة اللاجئين أو طردهم إلى مكان قد تتعرض حياتهم فيه إلى الخطر). والسبب الثاني هو أن أعضاء البرلمان كانوا غاضبين لأن الوزير الذي قدم المشروع لم يتشاور مع اللجان البرلمانية قبل مناقشة مشروع القانون.

في أرض بونت، قام أعضاء البرلمان بتعديل مشروع القانون لمعالجة مسألة الصيد غير المشروع أيضاً. وقد قام البرلمان بتمرير القانون المعدل؛ ولكن التعديلات التي استهدفت القانون لا تتفق حالياً مع تعريف القرصنة الذي نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. وبعد إجراء مناقشات بين ممثلي الأمم المتحدة، ورئيس البرلمان، وهيئة التنسيق الحكومية لجرائم القرصنة، تم إلغاء القانون. وتمت صياغة وإقرار قانون منفصل يتناول الصيد غير المشروع كما تمت المصادقة على مشروع قانون القرصنة في شكله الأصلي.

في أرض الصومال، أعرب أعضاء البرلمان عن سرورهم بأن مشروع القانون استند إلى قانون سيشيل لمكافحة القرصنة المعتمد مؤخراً وليس القانون الذي صاغته الحكومة الانتقالية الفيدرالية، الذي ما كانوا ليقبلوه. وقد أقر القانون وتم تشكيل لجنة معنية بأعمال القرصنة لتابعة استجابة حكومة أرض الصومال لخطر القرصنة.

أدخل قانون القرصنة جريمة جديدة في النظام القانوني الصومالي وهي جريمة القرصنة، ولكن ذلك لم يكن كافياً لمواجهة التحديات الأخرى، مثل فشل القوات البحرية الأجنبية في التنسيق مع الشرطة المحلية والقضاء (يتم تسليم المشتبه بهم من القراصنة إلى السلطات المحلية دون أي أدلة وفي نهاية المطاف يتم الإفراج عنهم)؛ ويعتقد السكان المحليون أن القوات البحرية تحمي قوارب الصيد غير الشرعية وهم يشعرون بالقلق حيال استمرار إلقاء النفايات التي تدمر مناطق الصيد الخاصة بهم؛ ويكون القضاء هدفاً متكرراً لأعمال القتل الانتقامية. لم تُتخذ أي خطوات لتوفير الحماية والسلامة للقضاة عند نظرهم في قضايا القرصنة. وكما أشار أحد الخبراء الصوماليين، فإن الغرض الرئيسي من مشروع قانون القرصنة هو "تحديد هذه المشكلة وليس حلها".

نهج عملية إصلاح قانون العقوبات في جزر المالديف

في عام 2006، أعلنت حكومة جزر المالديف عن "خارطة طريق للإصلاح" تتضمن دستوراً جديداً وتدويناً لقانون العقوبات. وقد طلب رئيس جزر المالديف من الأمم المتحدة المساعدة في عملية إصلاح قانون العقوبات. فطلبت الأمم المتحدة من البروفيسور بول روبنسون، أستاذ القانون في جامعة بنسلفانيا، إجراء تقييم لنظام العدالة الجنائية في البلاد.

وتبين من التقييم أن القوانين التشريعية المتعلقة بالقانون الجنائي والإجراءات الجنائية هي قوانين متناثرة وغير مكتملة، وأن العديد من الأحكام ذات الصلة، خاصة فيما يتعلق بالإجراءات والأدلة الجنائية، لم تكن مدونة. وقد اعتمدت المحاكم على أحكام الشريعة الإسلامية بينما بقيت التشريعات الأساسية صامتة، ولكن هذه المبادئ لم تكن مكتوبة ولم تكن مفسرة أو مطبقة بشكل ثابت. وقد خلص التقييم إلى أن هناك حاجة إلى وجود قانون عقوبات يمكن تطبيقه بشكل موحد (لضمان الشفافية والقدرة على التنبؤ بتقديم العدالة) ويكون مفهوماً من قبل الجميع.

واضطلع مكتب النائب العام بمسؤولية تنسيق العمل بين مجموعة أبحاث القانون الجنائي (CLRG) (التي تضم البروفيسور روبنسون وطلابه)، والمجموعة الاستشارية (التي تتألف من شريحة واسعة من أصحاب المصلحة المعنيين بالعدالة الجنائية، بما في ذلك رئيس القضاة، ورئيس المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، وغيرهم من كبار أعضاء الحكومة، ووزراء المعارضة، وعلماء الدين، والقضاة)، والمجموعة الأساسية (التي تتألف من الخبراء القانونيين المحليين في مجال الشريعة الإسلامية والتقاليد القانونية لجزر المالديف)، حيث قادت هذه المجموعات معاً عملية الصياغة.

وأجرت مجموعة أبحاث القانون الجنائي مشاورات مع القضاة المحليين والمدعين العامين والمحامين والمسؤولين الحكوميين والمواطنين العاديين لتحديد قيم المجتمع ومبادئه. كما أجرت المجموعة مشاورات مع أعضاء المجتمع القانوني لجزر المالديف ومكتب النائب العام من أجل وضع خارطة الممارسة القضائية الحالية. وأخيراً، استعانت المجموعة بالقوانين الجنائية للبلدان الإسلامية الأخرى لفهم كيف تمكنت تلك البلدان من دمج مبادئ الشريعة الإسلامية في قوانين العقوبات الخاصة بكل منها.

واستغرقت صياغة مشروع قانون العقوبات المالديفي عاماً ونصف العام تقريباً. كما أعدت مجموعة أبحاث القانون الجنائي كل صياغة جديدة، وقامت المجموعة الأساسية بمراجعتها وقدمت اقتراحات لتنقيحها. وقد أجريت هذه المشاورات بشكل شخصي وعبر المكالمات الجماعية. ومن أهم التحديات التي واجهت القائمين بالصياغة هي كيفية دمج ثلاثة مصادر من مصادر السلطة القانونية—القوانين التشريعية والشريعة الإسلامية والقواعد والقيم المجتمعية المشتركة لجزر المالديف.

وفي كثير من الحالات، انحرفت التشريعات الأساسية القائمة عن التفسيرات الدقيقة للشريعة. على سبيل المثال، لا يعاقب القانون على السرقة ببتريد المجرم أو الردة بعقوبة الإعدام. وفي هذه الحالات، اتفقت المجموعتان على اتباع التشريعات الأساسية.

ولما كانت هناك خلافات بين الفقهاء حول كيفية تفسير أجزاء من القرآن الكريم وحول المصادر (على سبيل المثال، الحديث، والقياس، والخ) التي ينبغي الرجوع إليها، استند القائمون على الصياغة بشكل عام إلى القواعد المالديفية السائدة، واعتمدوا هذا التفسير الذي يبدو أنه يعكس وجهات نظر المجتمع المالديفي الحالي بشكل أفضل.

مثال: نهج عملية إصلاح قانون العقوبات في جزر المالديف مواصلة المثال

وقامت مجموعة أبحاث القانون الجنائي بإعداد صياغة مشروع قانون العقوبات وتقديمها للحكومة: مجلس الشعب. وقد حددت الصياغة أمام المشرعين المالديفيين سلسلة من القضايا التي تحتاج إلى إجراء مناقشات شاملة. ويوفر المشروع في بعض الحالات مجموعة من الصياغات اللغوية البديلة وسيوفر الحجج المؤيدة والمعارضة لكل خيار. وهذا ما سمح للمشرعين باتخاذ قرار مستنير حول القضية التي تجري مناقشتها. تم تمرير مشروع القانون من قبل مجلس الشعب في إبريل/نيسان 2014، بعد ثمانية أعوام من تقديم المجموعة تقريرها النهائي إلى الحكومة. وكما لاحظ البروفيسور روبنسون، تمثل القوانين الجنائية مهمة كبيرة لأي جهة تشريعية، كما أن إصلاح العدالة الجنائية في أي مكان يحتاج إلى سنوات عديدة.

وكان من الانتقادات التي واجهت البروفيسور روبنسون هو هل يمكن لخبير غير مسلم ولا يعلم الكثير عن الشريعة الإسلامية أن يقود عملية الصياغة. ولكن حكومة جزر المالديف كانت تعتقد أنها في أمس الحاجة إلى الخبرة التي يتمتع بها البروفيسور في مجال صياغة مشاريع القوانين. ومن خلال إشراك الفريق الأساسي والفريق الاستشاري، الذي شمل أشخاصاً من ذوي الخبرة في أحكام الشريعة الإسلامية، تأكد أن مشروع قانون العقوبات سيكون مزوداً بمعلومات شاملة عن مبادئ الشريعة الإسلامية. ومع ذلك، فقد تساءل البعض عما إذا كان ينبغي على الغربيين الليبراليين إقحام أنفسهم في صياغة قانون العقوبات الذي يستند إلى الشريعة الإسلامية، نظراً لأن مبادئ الشريعة الإسلامية يمكن أن تتعارض مع القيم الليبرالية الغربية. اتبع البروفيسور روبنسون وفريقه نهجاً عملياً للغاية، مؤمناً بأن المشروع جدير بأن تتم المشاركة فيه لأنه قد يحقق قدراً أكبر من العدالة لجميع سكان جزر المالديف.

قانون العقوبات المالديفي هو أول قانون عقوبات إسلامي يستفيد من نماذج قانون العقوبات الحديثة التي صيغت في العقود القليلة الماضية. وبالتالي يمكن أن يكون بمثابة نموذج للبلدان الإسلامية الأخرى التي تسعى إلى التمسك بكل من الشريعة الإسلامية والأعراف الدولية.

المصدر: Paul H. Robinson et al., "Codifying Shari'a: International Norms, Legality, and the Freedom to Invent New Forms," American Journal of Comparative Law 2, no. 1 (2007); also available as Public Law Working Paper no. 06-26 (University of Pennsylvania Law School, 2006), <http://ssrn.com/abstract=941443>; and University of Pennsylvania Law School, "Penal Code Drafted by Prof. Paul Robinson and Students Is Enacted in the Maldives" (press release, May 8, 2014), <https://www.law.upenn.edu/live/news/4728-penal-code-drafted-by-prof-paul-robinson-and#.VgLq4SiD-Ci>.

تقييم الأثر المحتمل للقانون الجديد لمناهضة التعذيب

تتيح دراسة الحالة التالية للقارئ استكشاف الإجراءات التشريعية وغير التشريعية المحتملة التي قد يلزم اتخاذها ليس فقط لضمان أن القانون الجديد يتماشى مع الالتزامات الدولية بل أيضاً للتأكد من تنفيذه على نحو فعال.

السيناريو: تشعر الحكومة بالقلق من تزايد تقارير منظمات المجتمع المدني عن حالات التعذيب التي تقوم بها قوات الشرطة التابعة لها. ولا توجد جريمة محددة للتعذيب في القانون المحلي. ويدرك المسؤولون الحكوميون أنه وفقاً للقانون الدولي العرفي واتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب (CAT)، تلتزم الحكومة بحظر التعذيب. وقد طلب البرلمان من مجموعتك تقديم توصيات بشأن الإجراءات اللازمة التي يجب عليه اتخاذها.

تستلزم اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب على الحكومة اتخاذ التدابير اللازمة لمنع أعمال التعذيب والتحقيق فيها ومقاضاتها، وتقديم تعويضات لضحايا التعذيب.

المنع

المادة 2:

1. تتخذ كل دولة طرف إجراءات تشريعية أو إدارية أو قضائية فعالة أو أية إجراءات أخرى لمنع أعمال التعذيب في أي إقليم يخضع لاختصاصها القضائي.
2. لا يجوز التذرع بأية ظروف استثنائية أبداً كانت، سواء أكانت هذه الظروف حالة حرب أو تهديداً بالحرب أو عدم استقرار سياسي داخلي أو أية حالة من حالات الطوارئ العامة الأخرى كمبرر للتعذيب.
3. لا يجوز التذرع بالأوامر الصادرة عن موظفين أعلى مرتبة أو عن سلطة عامة كمبرر للتعذيب.

المادة 4:

1. تضمن كل دولة طرف أن تكون جميع أعمال التعذيب جرائم بموجب قانونها الجنائي، وينطبق الأمر ذاته على قيام أي شخص بأية محاولة لممارسة التعذيب وعلى قيامه بأي عمل آخر يشكل تواطؤاً ومشاركة في التعذيب.
2. تجعل كل دولة طرف هذه الجرائم مستوجبة للعقاب بعقوبات مناسبة تأخذ في الاعتبار طبيعتها الخطيرة.

التحقيق

المادة 12:

تضمن كل دولة طرف قيام سلطاتها المختصة بإجراء تحقيق سريع ونزيه كلما وجدت أسباب معقولة تدعو إلى الاعتقاد بأن عملاً من أعمال التعذيب قد ارتكب في أي من الأقاليم الخاضعة لولايتها القضائية.

المادة 13:

تضمن كل دولة طرف لأي فرد يدعي بأنه قد تعرض للتعذيب في أي إقليم يخضع لولايتها القضائية، الحق في أن يرفع شكوى إلى سلطاتها المختصة وفي أن تنظر هذه السلطات في حالته على وجه السرعة وبنزاهة. وينبغي اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان حماية مقدم الشكوى والشهود من كافة أنواع المعاملة السيئة أو التخويف نتيجة لشكواه أو لأي أدلة تقدم.

المقاضاة

المادة 7:

1. تقوم الدولة الطرف التي يوجد في الإقليم الخاضع لولايتها القضائية شخص يُدعى ارتكابه لأي من الجرائم المنصوص عليها في المادة 4 في الحالات التي تتوخاها المادة 5، بعرض القضية على سلطاتها المختصة بقصد تقديم الشخص للمحاكمة، إذا لم تقم بتسليمه.
2. تتخذ هذه السلطات قرارها بنفس الأسلوب الذي تتبعه في حالة ارتكاب أية جريمة عادية ذات طبيعة خطيرة بموجب قانون تلك الدولة. وفي الحالات المشار إليها في الفقرة 2 من المادة 5 ينبغي ألا تكون معايير الأدلة المطلوبة للمقاضاة والإدانة بأي حال من الأحوال أقل صرامة من تلك التي تنطبق في الحالات المشار إليها في الفقرة 1 من المادة 5.
3. تكفل المعاملة العادلة في جميع مراحل الإجراءات القانونية لأي شخص تتخذ ضده تلك الإجراءات فيما يتعلق بأي من الجرائم المشار إليها في المادة 4.

التعويضات

المادة 14:

1. تضمن كل دولة طرف، في نظامها القانوني، إنصاف من يتعرض لعمل من أعمال التعذيب وتمتعه بحق قابل للتنفيذ في تعويض عادل ومناسب بما في ذلك وسائل إعادة تأهيله على أكمل وجه ممكن، وفي حالة وفاة المعتدى عليه نتيجة لعمل من أعمال التعذيب، يكون للأشخاص الذين كان يعولهم الحق في التعويض.
2. ليس في هذه المادة ما يمس أي حق للمعتدى عليه أو غيره من الأشخاص فيما قد يوجد من تعويض بمقتضى القانون الوطني.

فكر

بالنسبة لكل من التدابير المذكورة أعلاه (المنع والتحقيق والمقاضاة

والتعويضات)، ضع الأسئلة التالية بعين الاعتبار:

1. ما هي الإجراءات التشريعية التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذه التدابير؟
2. ما هي الإجراءات غير التشريعية الأخرى المطلوبة (على سبيل المثال، التدريب والموارد)؟
3. من هم أصحاب المصلحة الذين ينبغي إشراكهم في هذه الإجراءات غير التشريعية؟
4. ما هي الموارد المالية والبشرية والموارد التقنية الأخرى التي تتطلبها هذه الإجراءات؟

نهج عملية تشريع مكافحة الإرهاب

يسمح هذا التمرين للقارئ بالتفكير في نهج عملية إصلاح القانون والنظر في مدى فعالية مثل هذا النهج عند التعامل مع قضية سياسية وحساسة للغاية مثل الإرهاب.

اقرأ التمرين التالي وفكر في الأسئلة الأربعة الموجودة في نهاية دراسة الحالة.

الخلفية: أعلنت الحكومة مؤخراً عن استراتيجية وطنية جديدة لمكافحة الإرهاب في أعقاب انفجار قبلة في العاصمة أسفر عن مقتل عشرة أشخاص وإصابة خمسين شخصاً. ويُعتقد أنه قد تم زرع القنبلة بواسطة أحد أعضاء مجموعة إرهابية تابعة لتنظيم القاعدة، على الرغم من عدم إعلان أي جماعة مسؤوليتها عن الهجوم. هناك زيادة في الطلب العام على الحكومة للاستجابة لتهديد الإرهاب المتصور.

وقد أعلنت وزيرة العدل على الملأ أن الإطار التشريعي الحالي غير كافٍ للتعامل مع التهديد المتزايد للإرهاب ويلزم وجود قانون جديد لمحاربة الإرهاب.

حاولت الوزيرة تمرير مشروع قانون لمحاربة الإرهاب قبل عامين، لكن مشروع القانون قوبل بالرفض في البرلمان بعد قيام عدد من مجموعات المصالح، بما في ذلك نقابة المحامين التي تحظى باحترام كبير والزعماء الدينيين المحليين، ومنظمات الحقوق المدنية، بالخروج إلى الشوارع احتجاجاً على مشروع القانون، مدعين أنه ينتهك الدستور والعديد من حقوق الإنسان الأساسية.

انضمت الحكومة مؤخراً (وافقت رسمياً على الالتزام بـ) لثلاث عشرة اتفاقية من اتفاقيات الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة الأعمال الإرهابية. وأكدت الحكومة أيضاً التزامها باستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، الأمر الذي يتطلب من الدول تجريم الأفعال المتعلقة بتخطيط الأعمال الإرهابية وإعدادها وارتكابها.

ومن أجل تلبية الالتزامات الدولية للحكومة، والتصدي لخطر الإرهاب، أكدت وزيرة العدل على أن هناك حاجة لإصدار قانون جديد لمكافحة الإرهاب.

ويعتقد بعض كبار مسؤولي الشرطة أن الشرطة لا تمتلك الصلاحيات الكافية لمكافحة الإرهاب. وهم يطالبون بإعطاء الشرطة صلاحيات واسعة لاعتقال الإرهابيين المشتبه بهم لمدة تصل إلى عشرين يوماً دون المثول أمام قاضٍ، واستخدام القوة بالقدر الضروري للحصول على معلومات حول الأنشطة الإرهابية. ويبدو أن العديد من السياسيين يوافقون على هذا الوضع. وقد ذكر وزير الداخلية أنه "من أجل الحفاظ على سلامة بلادنا من الهجمات الإرهابية، يجب علينا نحن، المواطنين، التنازل بعض الشيء عن حرياتنا التي تحققت بشق الأنفس."

وقد ذكر أحد القضاة البارزين أن قانون محاربة الإرهاب يعد مضيعة للوقت ما لم تحسن النيابة نوعية التحقيقات الجنائية. وأشار إلى أن العديد من الحالات الخطيرة قد تم رفضها أو إلغاؤها لأسباب تتعلق بسوء التحقيقات، وذلك لأن الأدلة المقدمة لا تلبى الحد الأدنى المقبول من الأدلة في القضايا الجنائية.

وقد أعلن المجلس القومي لحقوق الإنسان أن مشروع القانون الذي تقدمت به الوزيرة في وقت سابق منذ عامين ينتهك العديد من حقوق الإنسان الأساسية. وقد مارس المجلس ضغوطاً على أصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين، بما في ذلك نائب رئيس الوزراء الذي يتمتع بنفوذ مؤثر، لرفض أي مشروع قانون لا يتفق مع القانون الدولي.

وفي الوقت نفسه، تشعر نقابة المحامين وعدد من منظمات المجتمع المدني الأخرى بالقلق من أن يحد مشروع القانون بشكل غير ضروري من حرية تكوين الجمعيات، والحق في محاكمة عادلة، وافترض البراءة. وقد قامت منظمات المجتمع المدني بتنظيم الفعاليات العامة لإخبار الجمهور أن القانون الجديد سيكون صارماً ومقيداً مثل القانون الذي تم اقتراحه قبل عامين، وينبغي على الجمهور رفضه.

يشعر أفراد المجتمع الإسلامي بالاستياء بشكل خاص. فهم يعتقدون أن القانون القديم كان يستهدفهم بشكل غير عادل ويشعرون بالقلق من أن يقوم مشروع القانون الجديد بالشيء نفسه. وقد أعرب الزعماء الدينيون عن قلقهم من أن يحد مشروع قانون محاربة الإرهاب من حرية الدين والتعبير. وبالفعل، أفاد بعض الشباب بتعرضهم لمضايقات من قبل الشرطة عند ذهابهم إلى المسجد يوم الجمعة، وبعد الهجوم الذي وقع في العاصمة، اقتحمت الشرطة العديد من المساجد الأخرى، وحاولت تفتيشها دون صدور أي أمر بالتفتيش.

قام أحد الخبراء المشهورين في مجال مكافحة الإرهاب بتحليل الإطار التشريعي الحالي وقال في مقابلة تلفزيونية مؤخراً إن هناك حاجة لوجود قانون جديد. ويدعي الخبير أنه مع إجراء بعض التعديلات الطفيفة نسبياً، يمكن تحديث الإطار التشريعي الجنائي الحالي، بما في ذلك القانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية، للتصدي للأعمال الإرهابية على نحو كافٍ.

وتشعر وزيرة العدل بالقلق من ألا يكون هناك دعم كافٍ لتمرير مشروع القانون الخاص بها هذه المرة، وأنها ترغب في تجنب الحرج من أن تبوء محاولتها الثانية في تقديم مشروع قانون بالفشل.

عينت الوزيرة فريقك لإعداد استراتيجية لصياغة مشروع القانون وتميره بنجاح من خلال البرلمان. يجب أن تتناول الاستراتيجية الانتقادات الخاصة بمشروع القانون الجديد المقترح وضمان حصول مشروع القانون على تأييد الرأي العام.

فكر

الجزء الأول: إعداد مشروع القانون

1. قرر فريقك البدء بتقييم ضرورة سن قانون جديد لمحاربة الإرهاب. ما هي الأسئلة الرئيسية التي ستطرحونها في تقييمكم؟
2. ما هي الجهات الفاعلة الرئيسية الحكومية / المحلية التي ستشاورون معها خلال مرحلة التقييم، ولماذا؟

الجزء الثاني: رد الفعل الشعبي

3. ترغب الوزيرة في التأكد من وجود دعم شعبي قوي لمشروع القانون الذي تقدمت به. ما هي الإجراءات التي تنصحون باتخاذها لضمان هذا الدعم؟
4. من هم أصحاب المصلحة الذين ستشركونهم في هذه الإجراءات، ولماذا؟

حواشي الفصل الثالث، الجزء الخامس

6. USIP and USAPSOI, "Rule of Law," sec. 7.5.11.

7. راجع صفحة 2 من ديباجة قرار مجلس الأمن رقم 1851 (2008) بشأن مكافحة القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4952045b2>

الجزء السادس | سيادة القانون ومكافحة الإرهاب

سيادة القانون ومكافحة الإرهاب

إعداد توم باركر*

*توم باركر أحد مستشاري فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب (CTITF)، وتتعلق استشاراته بحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب في الأمم المتحدة. وهو متخرج في كلية لندن للاقتصاد (LSE)، وجامعة ليدن في هولندا، وحاصل على درجات علمية في فرع الحكومة والقانون الدولي العام. وقد عمل باركر لمدة ست سنوات ضابطاً بجهاز الاستخبارات العسكرية البريطاني (MI5)، ولمدة أربع سنوات محققاً في جرائم الحرب بالمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة (ICTY) في لاهاي.

طبقاً لما يقوله كارل فون كلاوزفيتز، المحلل الاستراتيجي والعسكري البروسي المعروف، فالإرهاب ببساطة امتداد للسياسة ولكن بوسائل أخرى. وتتسم معظم الحملات الإرهابية بصراع الأفكار، فضلاً عن الأسلحة، حيث تتصارع رؤيتان متنافستان لمستقبل الدولة من أجل جذب الدعم من المجتمع المحيط.

وعلى هذا النحو، يشكل الإرهاب تهديداً وجودياً حقيقياً للمجتمع مع سعي الطرفين المتحاربين لإضفاء شرعية على مطالبتهما بالحكم. وتأتي الشرعية من عدة مصادر—العقيدة أو الإيمان أو العرق أو الأمن أو الرفاهية، ولكن في جوهرها، تدور الشرعية حول إنشاء سرد متماسك يمكن أن يؤمن به الناس.

إن السرد الذي يرتكز على رؤية للديمقراطية وسيادة القانون قد لا يكون هو السرد الوحيد الذي يلتف حوله الرجال والنساء مع كونه—بالرغم من ذلك—سرداً قوياً للغاية. ولكن قد يكون هذا الأمر مرجحاً فقط عندما يتطابق السرد مع الواقع—بمعنى أن يجرب المجتمع المشاركة الحقيقية في الحكومة ويتمتع بالمساواة الحقيقية أمام القانون.

وغالباً ما يشكل الإرهاب مشكلة يعاني منها المجتمع الديمقراطي الليبرالي. وتعرقل الأنظمة "الاستبدادية" أو "المغلقة" القمعية إلى حد كبير، مثل الاتحاد السوفيتي في عهد بريجنيف أو ألمانيا النازية، أي فرصة أمام الجماعات المعارضة للانخراط في أي شكل من أشكال العمل الجماعي، بما في ذلك الإرهاب.

وعلى سبيل المثال كانت هذه هي التجربة التي مرت بها أمريكا اللاتينية في سبعينيات القرن العشرين حيث أطاح القادة العسكريون بالحكومات المنتخبة ديمقراطياً من أجل تحقيق أقصى قدر من القوة القسرية للتأثير على أولئك الذين سيصبحون ثوريين ماركسيين وقد وصل الأمر إلى أن يعلن الجنرال الأرجنتيني لوسيانو مينينديز عن استعداده لقتل 50000 شخص—25000 من المخربين، و20000 من المتعاطفين و5000 من الأبرياء سيئي الحظ لهزيمة الجيش الثوري الشعبي وحركة مونتونروس.

وإدخال مثل هذه التدابير "القمعية للغاية" ليس مجرد خيار مطروح أمام الدول الديمقراطية التي تتسم كما يبدو بمبادئ مثل سيادة القانون واستقلال القضاء ووضع الحقوق المدنية الأساسية.

وهكذا فإن الدول الديمقراطية التي تسعى إلى تضييق الخناق على هذا النوع من الفرص السياسية التي تستغلها الجماعات الإرهابية غالباً ما تميل للجوء إلى التدابير الاستبدادية المؤقتة مثل الاستخدام المحدود للاحتجاز الوقائي، وأساليب الاستجواب القسري، والاستخدام العرضي للقوة الباطشة—مما يخلق بيئة تتعرض فيها شرعية النظام للانهايار في عيون المؤيدين والمعارضين على حد سواء.

ويخلص هذا النهج إلى نتيجة من نتيجتين. إما فشل التدابير القسرية المتخذة في جعل تكلفة العمل الجماعي باهظة بما فيه الكفاية بينما يزداد تطرف المعارضين الجدد للنظام، كما حدث مع البريطانيين في أيرلندا الشمالية في أوائل سبعينيات القرن العشرين، أو تأكيد النهج الاستبدادي المتبع على استخدام القدر الكافي من الصرامة في إلحاق هزيمة ساحقة بالمعارضين الإرهابيين ولكن على حساب تقويض الحكم الديمقراطي للدولة نفسها، كما حدث في سريلانكا مع نمور التاميل في القرن الحادي والعشرين.

لم تكن أي من هذه البدائل مرغوباً فيها بشكل خاص. وبدلاً من ذلك، يجب أن يكون لدى الدول الديمقراطية وتلك التي تخطو نحو الديمقراطية المزيد من الإيمان بالقيم التي تتبناها تلك الدول ومواطنيها بالفعل. فالاستقرار والمساواة واحترام الحقوق الفردية وسيادة القانون هي قيم ثمينة للغاية. فالمهاجرون يسافرون تقريباً في جميع أنحاء العالم، ويتحملون مشقة كبيرة ويخوضون مغامرات غير محسوبة، لمجرد الوصول إلى فرصة المشاركة في مثل هذه المجتمعات. وكما قال جون كينيدي في خطبته الشهيرة أمام جدار برلين، إنه لم يكن يجب على الدول الديمقراطية بناء جدار لحبس شعبيها في الداخل.

وقد أعرب أحد مؤسسي فصيل الجيش الأحمر الألماني (RAF)، هورست ماهلر، مشيراً إلى فشل جماعته في جذب دعم شعبي أكبر عام 1980، عن أسفه قائلاً: أخطأ "[فصيل الجيش الأحمر الألماني] عندما توقع العثور على شعب فاسد ينظر إلى حكومته باعتبارها عبئاً عليه. وقد وجد [بدلاً من ذلك] شعباً على استعداد للدفاع عن النظام الاجتماعي القائم وقوانينه على الرغم من سخطهم وشكواهم الصارخة... شعب تعاطف مع الدولة ومنظماتها السياسية في معركتها ضد قوات الكوماندوز الإرهابية."

كانت الغالبية العظمى من سكان ألمانيا الغربية تنظر في الأساس إلى حكومتها على أنها أكثر قبولاً وشرعية من البديل الذي قدمه فصيل الجيش الأحمر الألماني، ووقفت بجانبها. ونتيجة لذلك، تعرض الفصيل للهزيمة.

وقد أثبتت أحداث الربيع العربي الأخيرة جاذبية الرؤية الديمقراطية بالإضافة إلى أهمية تعزيز سيادة القانون على حدٍ سواء، لأن الديمقراطية الحقيقية ليست لعبة الحالة المتعادلة. وتجدي الديمقراطية نفعاً فقط عندما يحترم الفائزون بالتفويض الشعبي الحقوق الأساسية للجانب الخاسر. فلا يمكن أن تؤدي الديمقراطية دورها بفعالية دون أن يلازمها سيادة القانون.

علاوة على ذلك، فإن النفاق آفة سامة، وهناك أطروحات أكثر خطورة من دعاوى الانفتاح والديموقراطية، ألا وهي التظاهر بالالتزام بالقانون في حين أن الواقع عكس ذلك تماماً. فعندما تفشل الدولة في الالتزام بالقيم التي تزعم أنها تتبناها—وما يعنيه ذلك من فجوة بين الأقوال والأفعال—فإنها بذلك تفتح الباب على مصراعيه أمام الأطروحات القوية المضادة.

إنه الدرس الذي دائماً ما تستوعبه الجماعات الإرهابية. وقد كتب الشيوعي البرازيلي كارلوس ماريجيلا في كتيبه المؤثر الذي كتبه عام 1969، دليل موجز حول حرب العصابات في المدن: "أحد الاهتمامات الدائمة لحرب العصابات في المدن هي تحديدها للأسباب الشائعة لكسب تأييد الرأي العام. فعندما تصبح الإجراءات الحكومية فاسدة وغير ملائمة، ينبغي ألا تتردد الجماعات التي تمارس حرب العصابات في المدن في التدخل لإظهار معارضتها للحكومة ولكسب التعاطف الجماهيري."

وقد ذُكر استخدام الولايات المتحدة "لأساليب الاستجواب المتقدمة" ونظام الاعتقال الصارم في جوانتانامو 32 مرة في الرسائل الدعائية لتنظيم القاعدة بين عامي 2003 و2010، و26 مرة من قبل

الجماعات التابعة لها. وكما أوضح الجنرال الأمريكي ديفيد بترايوس في مقابلة أجراها عام 2010، قائلاً "أبو غريب وحالات أخرى مشابهه هي حالات لا يمكن التغاضي عنها. إنها أمور لا تختفي. فالعدو يستمر في هزيمتك بها مثل العصا."

باختصار لا يكفي الإعلان عن القيم الخاصة بك—يجب عليك أيضاً أن تحيا بها. وتحمي سيادة القانون الدول الديمقراطية من الوقوع في هذا النوع من الأخطاء التي يمكن أن تستغلها الجماعات الإرهابية. ولكن ذلك يسلط الضوء أيضاً على ضرورة وجود مساءلة حقيقية. فسيادة القانون تفقد معناها دون تطبيقها.

وهناك جانبان للمساءلة. الأول، يكون على الدولة التزام تجاه ضحايا الإرهاب يتمثل في السعي إلى تقديم مرتكبي أعمال العنف الإرهابية إلى العدالة. ويحتاج المواطنون إلى رؤية القانون وهو يعمل لمصلحتهم. أما الجانب الثاني، فهو عندما ينتهك موظفو الدولة القانون فإنه يجب أيضاً أن يُخضعوا للمساءلة.

وتعد الرقابة وقول الحقيقة أمرين هامين ولكنهما في حد ذاتهما، غير كافيين. ويجب التحقيق في الانتهاكات، وعندما تتوفر أدلة عليها فيجب اتخاذ الإجراءات القانونية ضدها.

وتمثل الشرعية أهمية كبيرة في مكافحة الإرهاب، ويمثل الحفاظ على سيادة القانون—بمعنى حماية حقوق الإنسان الأساسية، ومنع التمييز، وضمان المساواة بين جميع المواطنين أمام المحاكم—حجر الزاوية لأي سياسة فعالة لمكافحة الإرهاب.

التفاعل بين مكافحة الإرهاب والعدالة الجنائية وتعزيز سيادة القانون

في مواجهة التهديدات المدمرة وعواقب الإرهاب، يجب على الدول حماية الأفراد الخاضعين لولايتها القضائية. وهي ملزمة بمنع الأعمال الإرهابية وتقديم المسؤولين عنها إلى العدالة. إلا أنها وفي هذا الإطار، يجب ألا تغفل عن حقيقة أن "التدابير الفعالة لمكافحة الإرهاب وحماية حقوق الإنسان ليست أهدافاً متضاربة ولكنها متكاملة وتعزز بعضها البعض".⁸

إن احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية هو عنصر أساسي في أي استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب. وفي تقرير، في جو أفسح من الحرية: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع، كتب الأمين العام للأمم المتحدة:

”

إن الإرهابيين لا يخضعون لمساءلة أحد. أما نحن فيجب علينا ألا نغفل عن مسؤوليتنا أمام المواطنين في كل أرجاء العالم. فمن واجبنا أن نحرض، ونحن نخوض الحرب على الإرهاب، على عدم المساس أبداً بحقوق الإنسان. فإن نحن فعلنا ذلك، سنكون قد يسرنا للإرهابيين بلوغ واحد من مراميهم. والتخلي عن الوازع الأخلاقي القوي من شأنه أن يثير التوتر والحقد على الحكومات وسوء الظن بها في أوساط فئات السكان التي يقصدها الإرهابيون تحديداً لتجنيد أتباعهم.⁹

“

في 8 سبتمبر/أيلول 2006، أكدت الجمعية العامة رسمياً مركزية احترام حقوق الإنسان لإجراءات مكافحة الإرهاب حيث صوتت لصالح القرار 288/60، مع اعتماد استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. وتعد هذه هي المرة الأولى التي تتفق فيها جميع الدول الأعضاء على نهج استراتيجي موحد لمكافحة الإرهاب.

يحمل الركن الرابع من استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب عنوان "التدابير الرامية إلى ضمان احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون كقاعدة أساسية لمكافحة الإرهاب".

- تكون التزامات الدول الرئيسية المقدمة في إطار الركن الرابع على النحو الآتي:
- ضمان أن جميع التدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب تتم امتثالاً للالتزامات الدولية للدول، لاسيما في ظل قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الدولي الإنساني.
 - النظر في الانضمام إلى المعاهدات الدولية الأساسية المتعلقة بقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الدولي الإنساني، وتنفيذ التزاماتها بموجب تلك المعاهدات.
 - تطوير نظام وطني فعال يتعلق بالعدالة الجنائية تطويراً فعالاً ويكون قائماً على سيادة القانون والحفاظ عليه والذي يضمن تقديم أي شخص متهم بالمشاركة في أي عمل إرهابي إلى العدالة، مع الاحترام الواجب لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.
 - دعم وتقوية قدرة المؤسسات متعددة الأطراف، خاصة الأمم المتحدة، في تعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون مع اتخاذ التدابير الفعالة والهادفة لمكافحة الإرهاب.

يوضح الشكل 2.3 علاقة سيادة القانون بتدابير مكافحة الإرهاب

العلاقة بين سيادة القانون ومكافحة الإرهاب



العلاقة بين مكافحة الإرهاب والأنظمة القانونية الدولية الأخرى

يتكيف القانون الدولي لحقوق الإنسان، على الصعيدين العالمي والإقليمي، مع الأنظمة القانونية الدولية الأخرى ذات الأهمية في سياق مكافحة الإرهاب. ولعل أبرز هذه الأنظمة هو القانون الدولي الإنساني والقانون الجنائي الدولي والقانون الدولي للاجئين.

القانون الدولي الإنساني

قد تُتخذ إجراءات لمكافحة الإرهاب في سياق العنف المسلح واسع النطاق. وفي مثل هذه الحالات، قد تثار تساؤلات حول الامتثال للقانون الدولي الإنساني. بشكل عام، يصبح القانون الدولي الإنساني قابلاً للتطبيق عندما يصل العنف، والذي يشمل الأطراف المنظمة، في حدته ما يكفي لكي يرقى إلى "النزاع المسلح"، سواء كان على الصعيد الدولي أو غير الدولي. كما يكون القانون الدولي الإنساني قابلاً للتطبيق في حالات الاحتلال العسكري. ويحدد القانون الدولي الإنساني القواعد المتعلقة بأمور مثل معاملة المدنيين في الصراعات المسلحة، وسير العمليات العدائية، ومعاملة أسرى الحرب، والقواعد المتعلقة باستخدام الأسلحة والاستهداف، من بين أمور أخرى. وقد تُطبق قواعد القانون الدولي الإنساني بشأن الاعتقال والتعذيب والمعاملة للإنسانية أو المهينة، والحق في محاكمة عادلة، على الأشخاص المحتجزين في سياق نزاع مسلح ويشتهه في قيامهم بأعمال إرهابية.

ومن المؤكد الآن أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يظل قابلاً للتطبيق (مع مراعاة الاستثناءات القانونية لأسباب الطوارئ العامة¹⁰) أثناء النزاعات المسلحة. وقد ذكرت لجنة حقوق الإنسان أنه "فيما يتعلق ببعض [الحقوق التي يحميها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية]، [بينما] تكون القواعد الأكثر تحديداً للقانون الدولي الإنساني ذات أهمية خاصة لتفسير حقوق العهد، يكون كل من مجالي القانون [القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني] متكاملين وغير متعارضين."¹¹

القانون الجنائي الدولي

تقع مسؤولية إبراز القانون الجنائي الدولي على عاتق الأفراد وليس على عاتق الدول. وفي ظل ظروف معينة، قد يشكل العمل الإرهابي أيضاً جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية. على سبيل المثال، قد يكون هذا هو الحال عندما تنفذ إحدى الجماعات المسلحة عدداً من الهجمات التفجيرية الفتاكة ضد أفراد جماعة أقلية عرقية أو دينية بهدف دفعهم إلى مغادرة منازلهم والفرار إلى جزء آخر من البلاد أو خارج البلاد. ويمكن أن تشكل إجراءات مكافحة الإرهاب أيضاً جريمة بموجب القانون الجنائي الدولي؛ على سبيل المثال، التعذيب أو الإعدام بإجراءات موجزة للمشتبه في ضلوعهم في عمليات إرهابية والذين تم إلقاء القبض عليهم في حالة النزاع المسلح.

القانون الدولي للاجئين

القانون الدولي للاجئين هو متن القانون الذي يوفر إطاراً قانونياً محدداً لحماية اللاجئين، والذي يحدد التزامات الدول تجاههم، ويضع معايير معاملتهم. هناك جوانب مختلفة من القانون الدولي للاجئين تتعلق بمكافحة الإرهاب. فقد يحصل الأفراد المشتبه في صلتهم بالإرهاب على صفة اللاجئ أو ربما طالب اللجوء. وقد تؤدي الصراعات بين الجماعات الإرهابية إلى شعور الأفراد بالخوف من الاضطهاد من قبل تلك المجموعات وبالتالي الفرار من بلدانهم بحثاً عن اللجوء.

مثال

الدستور الكيني

إن الحفاظ على التوازن بين حماية الحقوق والحريات وتوفير الأمن للأمة في مواجهة الإرهاب ليس بالمهمة السهلة على أي حكومة. وتشمل الممارسات الجيدة وجود قوانين لمكافحة الإرهاب تستعرضها مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية المستقلة، مثل اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان أو أمناء المظالم، وإخضاع القوانين المقترحة للمناقشة العامة المجدية والنظر فيها.

على سبيل المثال، قوانين مكافحة الإرهاب في كندا وأستراليا تشمل بند الانقضاء، وهو حكم تشريعي ينص على انقضاء كل التشريع أو جزء منه خلال فترة زمنية محددة. ويتضمن قانون مكافحة الإرهاب الكندي أحكام مراجعة التشريع بأكمله كل ثلاث سنوات بالإضافة إلى بند الانقضاء كل خمس سنوات لاثنين من التدابير المثيرة للجدل: الحبس الاحتياطي وجلسات التحقيق.

إن استخدام بنود الانقضاء هو أمر مثير للجدل. ويقول بعض المعلقين إن بنود الانقضاء تكون مناسبة عندما يشكل التشريع انتهاكاً كبيراً لحقوق الإنسان الأساسية. ويرى آخرون أن بنود الانقضاء هي مجرد أداة لتمكين تمرير التشريعات السيئة عبر البرلمان.

تمتلك بعض البلدان آليات مراجعة لمراجعة قوانين مكافحة الإرهاب وعملياتها وفعاليتها والآثار المترتبة عليها بشكل منتظم. على سبيل المثال، في المملكة المتحدة، يتم تعيين مراجع مستقل لتشريع مكافحة الإرهاب بواسطة النظام الأساسي لاستعراض سير قوانين مكافحة الإرهاب في المملكة المتحدة وتقديم تقرير بشأنها إلى وزير الداخلية والبرلمان. ويكون المراجع مستقلاً عن الحكومة ولكنه يتمتع بحق الوصول إلى المناقشات والأوراق السرية. ويتحمل المراجع المسؤولية عن إعلان المناقشات العامة والسياسية المتعلقة بالقانون من حيث صلتها بالإرهاب وتقديم توصياته إلى البرلمان. ويكلف المراجع بإعلام أطراف المناقشات العامة والسياسية بشأن مدى صلة القانون بالإرهاب وتقديم توصياته إلى البرلمان لينظر فيها.

المصدر: المراجع المستقل لتشريع مكافحة الإرهاب، "دور المراجع المستقل"، <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk>.

Arvinder Sambei, Anton Du Plessis, and Martin Polaine, *Counter-Terrorism Law and Practice: An International Handbook* (Oxford, Oxford University Press, 2009).

قطاع العدالة الجنائية / مجموعة عمل سيادة القانون، "مذكرة الرباط بشأن الممارسات الجيدة لفعالية ممارسة مكافحة الإرهاب في قطاع العدالة الجنائية" (المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب)، تم تنقيحه في 24 مايو/أيار 2012. <https://www.thegctf.org/documents/10162/38299/Rabat+Memorandum-Arabic>.

"القانون الدولي الإنساني والإرهاب: أسئلة وأجوبة"، الموقع الإلكتروني للجنة الدولية للصليب الأحمر، <https://www.icrc.org/ara/resources/documents/faq/terrorism-faq-050504.htm>.

"المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب"، الموقع الإلكتروني لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، <http://www.ohchr.org/AR/Issues/Terrorism/Pages/SRTerrorismIndex.aspx>.

Tom Parker, "Why Right Is Might: How the Social Science on Radicalisation Suggests That International Human Rights Norms Actually Help Frame Effective Counterterrorism Policies," *Perspectives on Terrorism* 6, no. 3 (2012), <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/parker-why-right-is-might>.

الجمعية العامة للأمم المتحدة تعتمد استراتيجية عالمية لمكافحة الإرهاب"، الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة، <http://www.un.org/ar/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>.

UNODC, *Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism*, Criminal Justice Handbook Series, (UNODC, Vienna, 2009), http://www.unodc.org/documents/terrorism/Handbook_on_Criminal_Justice_Responses_to_Terrorism_en.pdf.

UNODC, *Legislative Guide to the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols* (UNODC, Vienna, 2003), http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/explanatory_english2.pdf.

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، خلاصة وافية لمعايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية (UNODC، فيينا، 2006)، https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_ar.pdf.

UNODC, *Frequently Asked Questions on International Law Aspects of Countering Terrorism* (UNODC, Vienna, 2009), <http://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FAQ/English.pdf>.

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان والإرهاب ومكافحة الإرهاب، صحيفة وقائع رقم 32 (UNHCR، فيينا، 2008)، <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32AR.pdf>.

حواشي الفصل الثالث، الجزء السادس

8. الجمعية العامة للأمم المتحدة "استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب"، 288/A/RES/60، 20 سبتمبر/أيلول 2006، الجزء الرابع.
9. الجمعية العامة للأمم المتحدة "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع، تقرير الأمين العام" الفقرة 94، 2005/A/59، 21 مارس/أذار 2005.
10. تسمح الاستثناءات للدول الأطراف في المعاهدة "بتعديل التزاماتها مؤقتاً بموجب المعاهدة في ظروف استثنائية، أي في أوقات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة [كذا]. وتشمل الأمثلة على حالة الطوارئ [كذا]، على سبيل المثال وليس الحصر النزاعات المسلحة والاضطرابات الأهلية والعنف والكوارث البيئية والطبيعية." تهمة كريمة، "الاستثناءات من معاهدات حقوق الإنسان في حالات الطوارئ"، (التقرير الذي تم إعداده لمشروع سيادة القانون في النزاعات المسلحة، أكاديمية جنيف للقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان)، http://www.geneva-academy.ch/RULAC/derogation_from_human_rights_treaties_in_situations_of_emergency.php.
11. لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة "التعليق العام رقم 31"، الفقرة 11. 26، CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، 24 مايو/أيار 2004.

دورات ومواد تعليمية مختارة بخصوص القانون الدولي على شبكة الإنترنت

فيما يلي مجموعة مختارة من الدورات المتاحة على شبكة الإنترنت والمواد التعليمية في مجالات القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي الجنائي، والقانون الدولي للاجئين. وتتوفر الدورات باللغة الإنجليزية و/أو الفرنسية فقط.

ملاحظة: ما هو مدرج في القائمة أدناه لا يشكل تأييداً أو توصية من معهد الولايات المتحدة للسلام.

مقدمة إلى القانون الدولي

عنوان الدورة	ملخص الدورة	مؤسسة التدريب	مدة الدورة	التكلفة	الموقع الإلكتروني
القانون الدولي	في نهاية هذه الدورة، ستكون قادراً على: <ol style="list-style-type: none"> 1. شرح كيفية وضع القانون الدولي وبواسطة من، ومن الذي يجب عليه احترامه، وكيف يتم تطبيقه. 2. مناقشة ما يحدث عندما يتم خرق القواعد المبرمة وكيف يمكن تحقيق العدالة في هذا العالم. سوف تعتمد هذه الدورة وبشكل مكثف على أحكام محكمة العدل الدولية (ICJ) وآرائها الاستشارية، وهي الهيئة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة (UN). 	جامعة لوفان الكاثوليكية	8 أسابيع	مجاناً	https://www.edx.org/course/international-law-louvainx-louv5x#.VM5jGTF_J5 (باللغة الإنجليزية)
مقدمة للقانون الدولي العام	تركز هذه الوحدة على القانون الدولي الإنساني في المجال الأوسع للقانون الدولي العام. يحدد مقدم الدورة نطاق ومصادر القانون الدولي، ويناقش كيفية تنظيم القانون الدولي للتعاملات بين الدول بشكل عام. بالإضافة إلى ذلك، يميز المقدم القانون الدولي الإنساني عن قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين، ويبحث دور ميثاق الأمم المتحدة في تنظيم استخدام القوة.	مؤسسة المتخصصين في مجال الحماية والمساعدة الإنسانية الدولية (PHAP)	تدريب ذاتي تعلم ذاتي	رسوم عضوية سنوية قدرها 80 يورو	https://phap.org/training/online-courses/course-video/introduction-public-international-law (باللغة الإنجليزية)
دورة التعلم الإلكتروني حول قانون المعاهدات	يتمثل الهدف العام من هذه الدورة الإلكترونية في تزويد المشاركين بالمعرفة النظرية والعملية الأساسية للقضايا الرئيسية للقانون الدولي للمعاهدات، وتزويدهم بذلك بفهم شامل لأحكام الاتفاقيات الدولية باعتبارها مصادر القانون الدولي للمعاهدات، وتطوير المهارات الأساسية للتسجيل وتفسير القضايا المتعلقة بالممارسة المعاصرة.	معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (UNITAR)	4 أسابيع	800.00 دولار	https://www.unitar.org/mdp/e-learning-course-law-treaties (باللغة الإنجليزية)

مقدمة إلى القانون الدولي (متابعة)

الموقع الإلكتروني	التكلفة	مدة الدورة	مؤسسة التدريب	ملخص الدورة	عنوان الدورة
<p>http://thinkafricapress.com/legal/blog/free-online-course-international-law-and-africa (باللغة الإنجليزية)</p>	مجاناً	تدريب تعلم ذاتي	مجلة Think Africa Press	<p>تهدف الدورة، التي تجمع الأكاديميين الرابدين والمتخصصين القانونيين والمقررين الخاصين للأمم المتحدة معاً، إلى تزويد القراء في جميع أنحاء العالم بفهم لكيفية عمل القانون الدولي، وكيف يتحقق، وكيف يتم إنفاذه ورصده، وكيف يؤثر على الأفراد والجماعات، وكيف يشكل الديناميات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للعالم. وبشكل خاص، تبحث الدورة آثار القانون الدولي وبنيتها التحتية المؤسسية في إفريقيا.</p>	القانون الدولي وإفريقيا
<p>https://www.futurelearn.com/courses/right-vs-might (باللغة الإنجليزية)</p>	مجاناً	6 أسابيع	جامعة جلاسكو	<p>تقدم الدورة، التي تستمر لأكثر من ستة أسابيع، وعياً بالدور الذي يؤديه القانون الدولي في النزاعات المحددة البارزة، التي قد تكون على دراية بفعالها واسعة النطاق. ستتضمن الجلسات دراسات حالة عن خليج جواتانامو، والنزاعات الفتاكة التي تتم بطائرات بدون طيار، وأسلحة الدمار الشامل في الصراع السوري، وعمليات مكافحة القرصنة، والإرهاب الدولي، ومنزاعات الاستثمار. والغرض من هذه الدورة هو تقييم ما إذا كان القانون الدولي عاملاً في حل الخلافات الدولية وإلى أي مدى.</p>	الحق مقابل القوة في العلاقات الدولية

القانون الدولي لحقوق الإنسان

الموقع الإلكتروني	التكلفة	مدة الدورة	مؤسسة التدريب	ملخص الدورة	عنوان الدورة
http://www.hrea.org/index.php?base_id=1147&language_id=1 (باللغة الإنجليزية)	575.00 دولاراً (المراجعة مقابل 215.00 دولاراً)	6 أسابيع	رابطة التتقيف في مجال حقوق الإنسان (HREA)	تتبع الدورة نهجاً شاملاً لتعلم القانون الدولي لحقوق الإنسان، بدءاً من أسسه المعيارية وظهوره كقفل متميز للقانون الدولي وحتى مكانته المعاصرة وتحديات المستقبل. ونظراً للطبيعة التمهيدية لهذه الدورة، يتم التركيز طوال الدورة على المتألية بالإضافة إلى الواقعية، بما في ذلك فهم كيفية تأثير السياسة الدولية والمحلية على مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان واستمرارها في التأثير.	القانون الدولي لحقوق الإنسان (دورة تأسيسية)
https://www.coursera.org/course/inlhumanrightslaw (باللغة الإنجليزية)	مجاناً	6 أسابيع	جامعة ديوك	تحلل هذا الدورة القوانين والمؤسسات الدولية والمحلية التي تحمي الحقوق الأساسية لجميع البشر. كما أنها تضيف وتقيم الآليات والاستراتيجيات الرئيسية الخاصة بمساءلة الحكومات عن انتهاك تلك الحقوق.	القانون الدولي لحقوق الإنسان: الآفاق والتحديات
https://www.coursera.org/course/droitshomme (باللغة الفرنسية)	مجاناً	8 أسابيع	جامعة جنيف	تقدم هذه الدورة التدريبية مدخلاً إلى الحماية الدولية لحقوق الإنسان. وتعرض المصادر، والنقائات، والمحتويات والحدود واجبة التنفيذ، إلى جانب ما يترتب عليهم من التزامات على الدول. وتصف الدورة التدريبية كذلك الآليات الرئيسية الواجب تنفيذها على الصعيدين العالمي والإقليمي لضمان احترام حقوق الإنسان.	مقدمة عن حقوق الإنسان

القانون الدولي لحقوق الإنسان (متابعة)

عنوان الدورة	ملخص الدورة	مؤسسة التدريب	مدة الدورة	التكلفة	الموقع الإلكتروني
القانون الدولي لحقوق الإنسان	تعتمد هذه الدورة بشكل كبير على مواد مقارنة من ولايات قضائية مختلفة لدراسة مجموعة واسعة من الموضوعات بما في ذلك، على سبيل المثال، الحرية الدينية في المجتمعات متعددة الثقافات، وحقوق الإنسان في علاقات العمل، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية في عملية التنمية، وحقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب.	جامعة لوفان الكاثوليكية	10 أسابيع	مجاناً	https://www.edx.org/course/international-human-rights-louvain-louv2x#:~:V1oAlJHF-VM (باللغة الإنجليزية)
حقوق الطفل	تقدم هذه الدورة الإلكترونية السريعة لمحة عامة عن المؤسسات والآليات التي تعمل على الوفاء بحقوق الأطفال. ستطرق إلى موضوعات محددة تتناول كيفية تعرض حقوق الطفل للخطر، والجهود المبذولة لوقف انتهاكات حقوق الطفل، وكيفية القيام بدورك في المساعدة.	رابطة التنقيف في مجال حقوق الإنسان (HREA)	تدريب تعليم ذاتي	75.00 دولاراً	https://www.hrea.org/index.php?base_id=846&language_id=1 (باللغة الإنجليزية)؛ http://www.hrea.org/index.php?doc_id=1819 (باللغة الفرنسية)
النوع الاجتماعي وحقوق الإنسان	تعرض هذه الدورة مقدمة عامة حول تطور مفاهيم المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة في النظام الدولي لحقوق الإنسان. إنها توفر فهماً تأسيسياً لمركزية المساواة بين الجنسين وصولاً إلى خطاب حقوق الإنسان في الأمم المتحدة. سيحصل المشاركون منظومة حقوق الإنسان في مختلف التطورات القانونية والمعايير التي على لائحة عامة عن معالجة هويات النوع الاجتماعي، وتقديم تعزز حقوق المرأة، وتعالج هويات النوع الاجتماعي، وتقديم الأساليب العملية لضمان المساواة بين الجنسين.	رابطة التنقيف في مجال حقوق الإنسان (HREA)	6 أسابيع	575.00 دولاراً (المراجعة مقابل 215.00 دولاراً)	http://www.hrea.org/index.php?doc_id=2274 (باللغة الإنجليزية)

القانون الدولي الإنساني (قانون الحرب)

عنوان الدورة	ملخص الدورة	مؤسسة التدريب	مدة الدورة	التكلفة	الموقع الإلكتروني
الإنسانية في الحرب: مدخل إلى القانون الدولي الإنساني	تقدم هذه الدورة الإلكترونية السريعة لمحة عامة عن المؤسسات والآليات التي تعمل على دعم القانون الدولي الإنساني. كما تتناول هذه الدورة الآليات الأخرى والمحاكم الخاصة التي تقوم بإنفاذ القانون الدولي الإنساني، مثل المحكمة الجنائية الدولية. أخيراً، تبحث الدورة في الحماية القانونية الخاصة الممنوحة لبعض الفئات، بمن فيهم الأطفال واللاجئين والنساء.	رابطة التنقيف في مجال حقوق الإنسان (HREA)	تدريب تعلم ذاتي	75.00 دولاراً	http://www.hrea.org/index.php?doc_id=1859 (باللغة الإنجليزية)
القانون الدولي الإنساني: التحديات المعاصرة والتطورات الجديدة	تهدف الدورة إلى تزويد المشاركين بمعرفة متقدمة للقانون الدولي الإنساني وتقديم تحليل مبتكر للغموض القانوني الذي يحيط بالقدرات العسكرية الحديثة، وتحديدًا الطائرات التي تعمل بدون طيار وأنظمة الأسلحة الأخرى.	معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (UNITAR)	4 أسابيع	600.00 دولار	https://www.unitar.org/contemporary-challenges-and-new-developments-international-humanitarian-law (باللغة الإنجليزية)
أساسيات القانون الدولي الإنساني	تغطي هذه الدورة خمسة عشر موضوعاً أساسياً في القانون الدولي الإنساني. وتشمل الموضوعات التي يتم تناولها ما يلي: مقدمة في القانون الدولي العام؛ ومقدمة في القانون الدولي الإنساني؛ والمبادئ الأساسية للقانون الإنساني الدولي؛ وحماية المدنيين.	مؤسسة المتخصصين في مجال الحماية والمساعدات الإنسانية الدولية (PHAP)	تدريب تعلم ذاتي	رسوم عضوية سنوية قدرها 80 يورو	https://phap.org/browse-all-sessions (باللغة الإنجليزية)
القواعد الأساسية ومبادئ القانون الدولي الإنساني	تخاطب هذه الدورة التأسيسية الجماهير غير المتخصصة وتوفر تجربة تثقيفية تفاعلية تقوم على أنشطة الفيديو، والرسوم المتحركة، والاختبارات، وكذلك التسجيلات الصوتية. وتشمل الموضوعات التي يتم تناولها ما يلي: تعريف القانون الدولي الإنساني؛ والقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان؛ ومصادر القانون الدولي الإنساني؛ وتطبيق القانون الدولي الإنساني؛ والمبادئ الأساسية للقانون الدولي الإنساني؛ والأشخاص والممتلكات المحمية؛ ووسائل وأساليب الحرب؛ والجرائم الدولية.	اللجنة الدولية للصليب الأحمر	تدريب تعلم ذاتي	مجاناً	https://www.icrc.org/en/about-the-online-training-centre (باللغتين الإنجليزية والفرنسية)

القانون الجنائي الدولي

الموقع الإلكتروني	التكلفة	مدة الدورة	مؤسسة التدريب	ملخص الدورة	عنوان الدورة
https://www.coursera.org/course/intlcrimallaw (باللغة الإنجليزية)	مجاناً	12 أسبوعاً	جامعة كيس وسترن ريسرف	ستقوم هذه الدورة بتثقيف الطلاب حول أساسيات القانون الجنائي الدولي وسياساته. وتتناول معالم الجرائم الدولية مثل الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والإرهاب والقرصنة. وتفحص الدورة الأوضاع الفريدة للمسؤولية الجنائية الدولية والدافاعات المتخصصة. كما أنها تتقّب في تصدييات الحصول على الوصاية على المتهم والحفاظ على السيطرة على قاعة المحكمة.	مدخل إلى القانون الجنائي الدولي
http://shrei.stanford.edu/node/449 (باللغة الإنجليزية)	مجاناً	تدريب تعليم ذاتي	جامعة ستانفورد	توفر هذه الدورة التي تُجرى على شبكة الإنترنت والخاصة بالمحكمة الجنائية الدولية (ICC) أشرطة فيديو ومناقشات عبر الإنترنت، ومواد أساسية حول عدد من القضايا المتعلقة بالسياسات والمحكمة الجنائية الدولية، والعلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ودور المحكمة الجنائية الدولية في ردع الانتهاكات الجماعية، ودور المحكمة الجنائية الدولية في النهوض بعملية السلام.	المحكمة الجنائية الدولية
http://law.unh.edu/online-programs/icj (باللغة الإنجليزية)	245 دولاراً الدورة	1 - 5 سنوات	جامعة نيو هامبشير	يوفر البرنامج خيار التقدم بطلب للحصول على درجة الماجستير في القانون الجنائي الدولي والعدالة (M.I.C.J.) وماجستير في القانون في تخصص القانون الجنائي الدولي والعدالة (I.L.M.). ويعد البرنامج مثالاً للمحامين تحت التمرين والمتخصصين والطلاب والباحثين في الهيئات الدبلوماسية، وهيئات العدالة الجنائية والهيئات العسكرية وهيئات إنفاذ القانون في جميع أنحاء العالم. ويتضمن البرنامج دورات خاصة بالقانون عبر الحدود الوطنية والتي تركز على الجرائم المحلية، والدولية بشكل ضمنى والتي تغطي قضايا مثل جرائم الملكية الفكرية، والجرائم الدولية للموظفين الإداريين، والجرائم الإلكترونية.	القانون الجنائي الدولي والعدالة

القانون الدولي للاجئين

عنوان الدورة	ملخص الدورة	مؤسسة التدريب	مدة الدورة	التكلفة	الموقع الإلكتروني
حقوق اللاجئين والنازحين داخلياً	تقدم هذه الدورة الإلكترونية السريعة لمحة عامة عن المؤسسات والآليات التي تعمل على حماية اللاجئين والنازحين داخلياً.	رابطة التقيف في مجال حقوق الإنسان (HREA)	تدريب تعلم ذاتي	75.00 دولاراً	http://www.hrea.org/index.php?doc_id=1327 http://www.؛(باللغة_الإنجليزية):hrea.org/index.php?&doc_id=1541 (باللغة الفرنسية)
حماية اللاجئين	توفر هذه الدورة تعريفاً للمتعلمين حول النظم الدولية والإقليمية لحماية اللاجئين. تم تصميم دورة التعلم الإلكتروني هذه من أجل تزويد المشاركين بنظرة شاملة عن ماهية النظام الدولي لحماية اللاجئين من وجهة نظر دولية وإقليمية، وما هي احتياجات اللاجئين، والحماية القانونية المتوفرة، والجهات الفاعلة المعنية بحمايتهم، وما هي التحديات التي تواجه اللاجئين والدول المضيفة اليوم.	جامعة السلام	6 أسابيع	600.00 دولار (المراجعة مقابل 200.00 دولار)	http://www.hrc.unpeace.org/2015/08/protection-of-refugees-2016/ (باللغة الإنجليزية)
حماية النازحين داخلياً	توفر هذه الدورة للمتعلمين تعريفاً للأبعاد المختلفة لحماية حقوق الإنسان حيث أنها تنطبق على النازحين داخلياً. وتتناول هذه الدورة المبادئ القانونية الدولية والمبادئ التوجيهية لحماية النازحين داخلياً، والتحديات التشغيلية لحمايتهم والحلول الدائمة. وتهدف الدورة إلى تقديم نظرة معاصرة لهذا الموضوع باستخدام حالات الأمزات الأخيرة والناشئة حول العالم كأمثلة.	جامعة السلام	6 أسابيع	600.00 دولار (المراجعة مقابل 200.00 دولار)	http://www.hrc.unpeace.org/2014/11/protection-of-internally-displaced-persons-2015 (باللغة الإنجليزية)

الفصل الرابع

أسلوب منهجي لتعزيز سيادة القانون



أسلوب منهجي لتعزيز سيادة القانون

يتناول هذا الفصل الأسباب والعوامل الأساسية لتبني أسلوب منهجي بغرض تعزيز سيادة القانون، ويكشف عن الأدوار والمسؤوليات المنوطة بكل من جهاز الدولة والمجتمع بـغية تعزيز سيادة القانون. ويُقدم هذا الفصل كذلك سلسلة من الأدوات التحليلية لمساعدة القراء في تحديد التحديات المُحيطة بمبدأ سيادة القانون واستيعابها في بيئة كل منهم، كما يُلقي نظرةً عامةً على بعض المبادئ التوجيهية لمناصري ثقافة سيادة القانون.

نقاط رئيسية:

- فهم النظام وكيفية عمله في بيئة تسودها ثقافة سيادة القانون
- أدوات تحليلية لتحديد الأسباب الجذرية وراء المشكلات
- التدخل في أي نظام من خلال الإجراءات وإطار العمل
- فهم دور المجتمع في ضوء ثقافة سيادة القانون
- المبادئ التوجيهية لتعزيز سيادة قوية للقانون

الفصل الرابع: جدول المحتويات

165	أسلوب منهجي	الجزء الأول:
165	ماذا تعني كلمة نظام؟	
165	ما الأسلوب المنهجي؟	
167	مراحل الأسلوب المنهجي	
168	دليل لمرحلة التخطيط	
169	التشخيص	
178	أصحاب المصلحة	
180	الفرص	
184	وضع مرحلة خطط موضع التنفيذ—حان وقت مرحلة افعل	
186	اختبار أثر مرحلة افعل—حان وقت مرحلة اختبر	
188	تحديد طريقة العمل	
188	العودة إلى مرحلة خطط	
190	الحقوق والمسؤوليات في ثقافة سيادة القانون	الجزء الثاني:
191	آليات المشاركة بين الدولة والمجتمع	
193	دور الدولة والمجتمع المدني في تعزيز ثقافة سيادة القانون	
198	تمرين للقارئ: التأمل في الحقوق والمسؤوليات	
202	بعض المبادئ التوجيهية لتعزيز ثقافة سيادة القانون	الجزء الثالث:
202	تحقيق سيادة القانون يستغرق وقتاً	
203	التغيير المستدام والفعال يتطلب رؤية	
204	السرعة المبالغ فيها قد تأتي بنتائج عكسية	
204	ليس هناك أسلوب "حجم واحد يناسب الجميع"	
205	التسلسل	
206	تبني المسارات الموازية (المبادرات طويلة الأجل وقصيرة الأجل)	
208	إشراك الأشخاص المناسبين	

الجزء الأول | أسلوب منهجي

في هذا الدليل، نُسلط الضوء على منظومة العدالة ونُمعن التفكير في كيفية تأسيسها على نحو فعّال بما يُساهم في إرساء ثقافة سيادة القانون. ويتطرق هذا الفصل إلى مناقشة أحد الأساليب المنهجية كأداة في يد مناصري ثقافة سيادة القانون لتحليل العوائق المُحددة التي تُعرقل إرساء منظومة عدالة فاعلة ومن ثمّ تحديد الحلول الممكنة.

ماذا تعني كلمة نظام؟

يُشير النظام إلى مجموعة من الأجزاء المتصلة ببعضها لتكوين صورة كاملة متشابكة.¹ ومن الأمثلة على هذا النظام جهاز الحاسب الآلي وشبكة السكة الحديد والجسم البشري. ووفقاً لما ورد في الفصل الثاني، تُقدم خدمات العدالة والأمن من خلال أنظمة العدالة الفاعلة.

وثمة ميل في العادة تجاه التعامل مع منظومات العدالة الواهنة أو غير الفاعلة كما لو أننا نتعامل مع جهاز حاسب آلي معطل. فنهَمّ بالبحث عن خبير تقني، ربما كان محامياً، ونسعى للعثور على حل تقني للمشكلة قد يكون من خلال إعادة صياغة قانون ما، أو تنفيذ نموذج جديد لنظام الإدارة، أو بناء المزيد من دور القضاء.

الفصل الأول، الجزء الثالث: نحو ثقافة سيادة القانون.

وللأسف لا تكون الاستجابة من الناحية التقنية كافية دائماً أو حتى ضرورية لإصلاح منظومة العدالة. فما السبب؟ السبب هو أن نظام العدالة يتكون من الأفراد، ومن أجل أن يعمل هذا النظام بكفاءة، فإننا لسنا بحاجة فقط إلى مجرد مبانٍ وقوانين وإجراءات داخلية، بل نحن بحاجة أيضاً إلى فهم الأفراد المنخرطين في هذا النظام وفهم اهتماماتهم ورغباتهم، والأهم من هذا كله دوافعهم.

الفصل الثاني، الجزء الأول، دور الشعب والفصل الخامس، الجزء الأول، تحليل أصحاب المصلحة.

ما الأسلوب المنهجي؟

يتطلب الأسلوب المنهجي منّا إلقاء نظرة شمولية على منظومة العدالة بأسرها أو بمعنى آخر استعراض "الصورة ككل". وكذلك يحتاج هذا الأسلوب إلى دراسة منظومة العدالة في ضوء الكثير من العلاقات والتفاعلات المترابطة على المستوى الداخلي والخارجي، بدلاً من كونها مجموعة من المنظمات أو المؤسسات المستقلة والمنفصلة أو العمليات التي تجري كل منها بمنأى عن الأخرى.

الفصل الثاني، الجزء الأول، الرؤية الكلية للنظام.

إن تبني أسلوب منهجي لإرساء ثقافة راسخة لسيادة القانون يتطلب تغيير العقلية والاتجاهات والسلوكيات والعلاقات بين جمع عريض من الأفراد والمؤسسات في مجتمع ما. وللأسف، فإن التغيير أمر صعب وغالباً ما يُقابل بالمقاومة.

الفصل الخامس، الجزء الأول: إحداث التغيير.

ويبدأ الأسلوب المنهجي لسيادة القانون بتبني رؤية عن الشكل الذي نريده لمجتمع قائم على سيادة القانون.

الفصل الأول، الجزء الثاني: تعريف "سيادة القانون".

ولا يتضمن الأسلوب المنهجي الاستعانة بمهنيين قانونيين فقط، بل يشمل أيضاً أخصائيين من مجالات كثيرة أخرى مثل التنمية والاقتصاد وإصلاح قطاع الأمن وعلم الاجتماع والتاريخ والتحليل السياسي.

الفصل الرابع، الجزء الأول، دليل لمرحلة التخطيط.

ويتطلب الأسلوب المنهجي منا التحلي بالموضوعية والمنهجية.

وينبغي ألا يقتصر الأسلوب المنهجي لإرساء ثقافة سيادة القانون على المسؤولين الحكوميين فقط، بل أن يشمل أفراد المجتمع العاديين مثل ممثلي منظمات المجتمع المدني. كذلك ينبغي لممثلي المجتمع المدني المشاركة في جميع مراحل الأسلوب المنهجي بدايةً من تشخيص المشكلة إلى وضع الأنشطة وتنفيذها والرقابة عليها وتقييمها، ثم إعادة النظر في تحليل المشكلة، ومن ثم إعادة وضع الأنشطة إذا اقتضى الأمر ذلك.

الفصل الرابع، الجزء الثاني، "دور الدولة والمجتمع المدني في تعزيز ثقافة سيادة القانون."

ويمكن أن يستخدم الأسلوب المنهجي من قبل الأفراد الحكوميين وغير الحكوميين بشكل فاعل على جميع المستويات المتعلقة بوضع استراتيجيات التغيير والتخطيط له. وقد يُمكن ذلك على المستوى المحلي، من خلال إرساء الأهداف والأولويات الخاصة بالنفقات على المستويين المحلي والدولي في جميع القطاعات، وعلى المستوى الدولي أو الإقليمي من خلال وضع برنامج مساعدات للخدمات القانونية في جميع الولايات، كذلك على مستوى القطاعات، من خلال وضع خطة لتغيير قطاع العدالة، أو على مستوى المؤسسات من خلال وضع خطة استراتيجية لإصلاح المحاكم أو وضع مشروع الشرطة المجتمعية.

عند تبني الأسلوب المنهجي، فإننا ننتقل من مرحلة رد الفعل على ما حولنا من مواقف ومستجدات إلى الإيجابية في تفعيل عملية تعزيز ثقافة سيادة القانون والانخراط فيها.

ويتطلب تبني الأسلوب المنهجي مراعاة الركائز التالية:

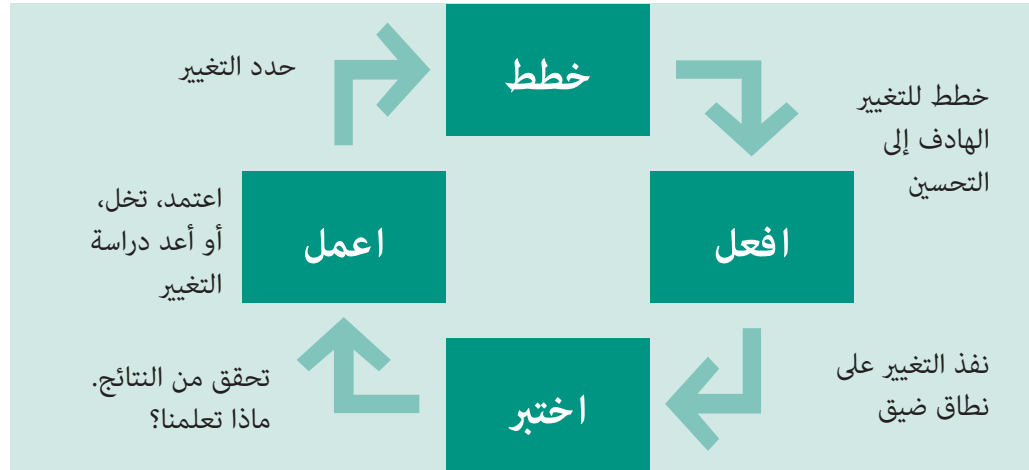
- إرساء معنى واضح للتوجيه (تحديد الرؤية الخاصة بسيادة القانون والتحديات التي تحول دون تحقيقها)
- وضع خطة استراتيجية لها أهداف وأنشطة قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل، بحيث تهدف إلى مناقشة هذه التحديات المُحددة
- وضع إطار زمني واقعي لتحقيق الأهداف
- وضع أسلوب نظامي
- وضع آليات مساءلة أساسية لمراقبة وقياس سير التقدم والتعلم والاختبار
- تعيين المسؤوليات لأداء المهام التنفيذية بشكل واضح

وتجري مناقشة هذه الركائز فيما بعد.

ولا شك أن الأسلوب المنهجي (وفقاً لما هو وارد في الشكل 4-1) هو دائرة لانهاية من التحسينات المستمرة. فهو أسلوب ديناميكي يتطلب استمرار التعلم والتكيف بطريقة منهجية أو نظامية.

في الأسلوب المنهجي، ننتقل من مرحلة رد الفعل إلى مرحلة الأفعال الاستباقية.

الأسلوب المنهجي (تطبيق "دورة شيوارت")



ملاحظة: يمكن الإشارة إلى الشكل التوضيحي الموضح أعلاه بدورة ديمنج، أو المعروفة بالاختصار PDCA (خطط - افعل - اختبر - اعمل) أو الاختصار PDCA (تخطيط-تنفيذ-دراسة-تصرف).

مراحل الأسلوب المنهجي

خطط: تُسلط هذه المرحلة الضوء على تحليل السياق وتشخيص المشكلة وفهم الأسباب الجذرية وراء هذه المشكلة المُحددة وتحديد أصحاب المصلحة من ذوي الصلة ووضع خطة أو استراتيجية للتدخلات المحتملة التي يُمكن أن تُعالج المشكلة بصورة فعّالة بناءً على افتراضات منطقية يُمكن قياسها واختبارها. ويُعد هذا العنصر هو الأساس الذي نركز عليه في تصرفاتنا.

افعل: تخضع الخطة أو الاستراتيجية للتنفيذ. ومن الحكمة أن نبدأ بالتنفيذ على نطاق ضيق، على سبيل المثال من خلال تنفيذ مشروع تجريبي في منطقة جغرافية منعزلة ما يسمح باختبار الافتراضات التي تتضمنها مرحلة التخطيط **خطط**، كذلك اختبار مدى ارتباط الخيار المُحدد بها وفعاليتها.

اختبر: تُستخدم كلمة **اختبر** هنا بمعنى "تقييم" أو "تقويم" أو "دراسة" أو "فحص". وقد استبدلت هذه الكلمة بكلمة **دراسة** في دائرة (تخطيط-تنفيذ-دراسة-تصرف). ومن الضروري مراقبة وتقييم عملية تنفيذ الإجراء المُتخذ ومسار تقدمه، من خلال مراعاة الاستفسارات التالية: هل نحقق الهدف الذي نتبناه؟ هل يُساهم الإجراء المُتخذ في معالجة المشكلة التي تحددت في مرحلة **خطط**؟ هل من الممكن توقع النتائج؟ ما الدروس المُستفادة من هذا التمرين، وكيف يُمكننا تحسين فعالية الإجراء الذي اتخذناه؟

اعمل: في حال كان المشروع التجريبي ناجحاً، يُمكن تبنيه وتعميمه على مناطق أخرى أو بين سكان آخرين، وقد يحتاج إلى بعض التعديلات أو المراجعة، وربما يتضح أنه لا يؤدي إلى النتائج المتوقعة أو المنشودة، مما يستدعي منا العودة إلى مرحلة **خطط** ومراجعة الافتراضات التي يقوم عليها المشروع ثم مناقشة طرق مختلفة لحل المشكلة. وبالرغم من ذلك، وسواء اتخذنا قراراً بتبني المشروع التجريبي أو تعديله أو تركه، يتحتم علينا الرجوع إلى مرحلة **خطط** للتفكير في الخطوة القادمة والتخطيط لها.

ويسري الأسلوب القائم على أربع مراحل لمواجهة أي تحدٍ متعلق بسيادة القانون أيّاً كان السياق.

الأسلوب

المنهجي عبارة
عن دائرة لانهاية
من التحسينات
المستمرة.

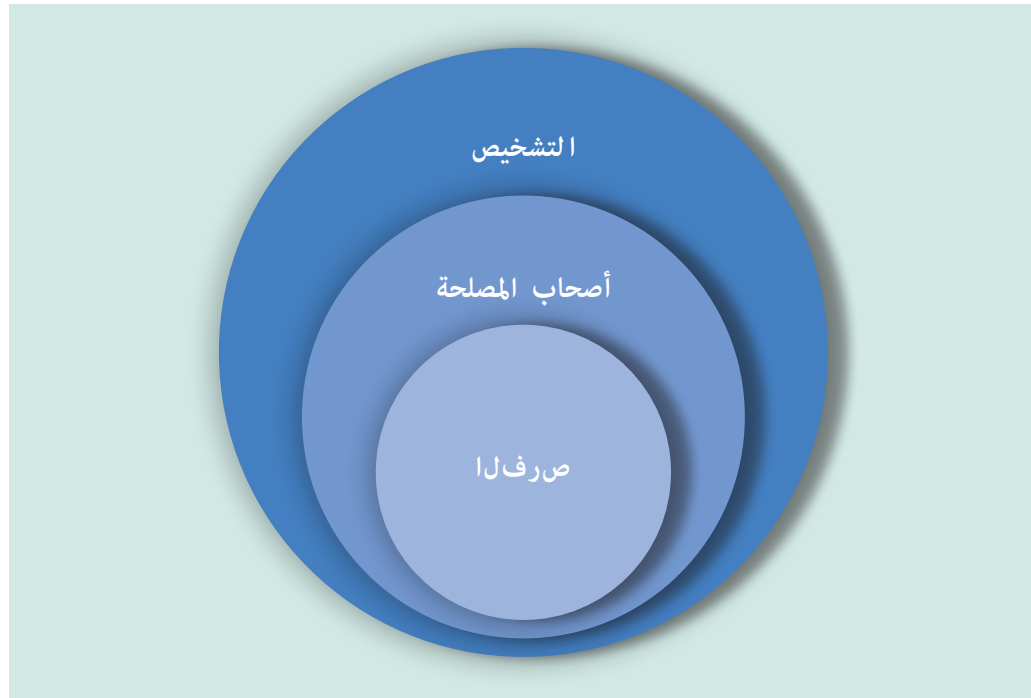
دليل لمرحلة خطط

تُمثل مرحلة **خطط** أهم عنصر من عناصر الأسلوب المنهجي، بل وتستدعي جُلَّ انتباهنا في هذا الدليل. ونقسم مرحلة **خطط** إلى ثلاثة عناصر: التشخيص وأصحاب المصلحة والفرص. وترتبط هذه العناصر ببعضها وتتداخل فيما بينها، لذا ينبغي تناولها بنظرة شمولية. وسنتعرض لكل عنصر بالتفصيل فيما بعد.

فعادةً ما تكون مرحلة **خطط** هي تلك المرحلة التي نمر عليها في عجلة أو نتخطاها من أجل بدء مرحلة الفعل. إلا أنه إذا قُمنّا بمرحلة **خطط** بدقة وعناية، فإن تحديد أفضل إجراء يُمكن تنفيذه سيصبح أسهل، وتزيد احتمالية أن تؤدي النتائج إلى تغيير دائم على المدى البعيد. ولهذا السبب يسلط هذا الدليل الضوء على شرح مرحلة **خطط**.

الشكل 2.4

العناصر الثلاثة لمرحلة خطط



التشخيص

سنبدأ بعنصر التشخيص مدعوماً بمثال. ربما يكون الفساد هو إحدى المشكلات الموجودة بين قوات الشرطة. ونعلم أن هذا السلوك يُقوّض رؤيتنا حول مجتمع قائم على سيادة القانون، ونريد معرفة ما يجب فعله لحل هذه المشكلة.

وتتضمن مرحلة التشخيص الإجابة على الاستفسارات التالية:

- ما المشكلة التي وجدناها؟
- ما السياق الذي حدثت فيه المشكلة؟ (استعرض الصورة بكاملها). ما النواحي التاريخية أو المؤسسية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو أي تغييرات دينامية أخرى؟
- ما الأسباب الجذرية وراء المشكلة؟

تستغرق مرحلة التشخيص وقتاً لأننا نحتاج إلى جمع أكبر قدر من المعلومات ذات الصلة قدر الإمكان. لماذا؟ لنضمن أننا لن نصل إلى استنتاجات مبنية على معلومات ناقصة أو غير دقيقة.

وعندما يواجه بلد أو مجتمع ما تهديداً خطيراً، مثل الأعمال الإرهابية، فيعتبرنا شعور بضرورة الرد على هذا العمل في الحال. إلا أنه من المهم القيام بالتحليل الصحيح لاتخاذ قرارات صحيحة بشأن ما يجب فعله وكيفية القيام به. وإذا تجاوزنا أو تخطينا هذه المرحلة—وإذا عجزنا عن تعريف المشكلة والأسباب الجذرية وراءها بصورة صحيحة، فقد نجعل المشكلة أكثر سوءاً.

فكر

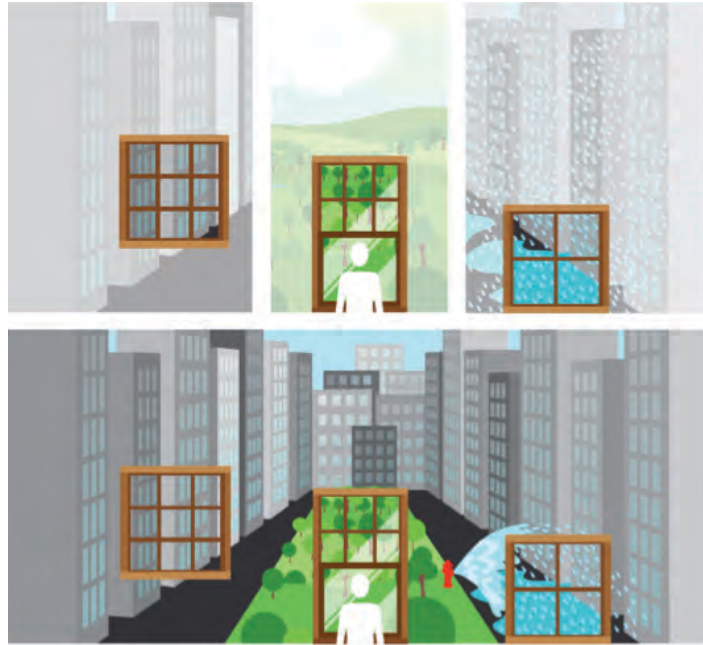
ذهب آدم إلى الطبيب يشكو من الصداع. فتسرّع الطبيب ودون أن يوجه له أية أسئلة، وصف له الأسبرين. فتعاطى آدم الأسبرين، وذهب عنه الصداع لبعض الوقت. وفي اليوم التالي، عاوده الصداع مرة أخرى، فذهب إلى الطبيب ثانية. فلو فحص الطبيب آدم فحصاً دقيقاً لاكتشف أن آدم في الحقيقة مُصاب بورم بالمخ. وإذا كان قد وجّه له بعض الأسئلة، لربما عرف أن آدم يُعاني من مشكلات في الرؤية، وكل ما يحتاجه هو ارتداء نظارة. ونظراً لعجز الطبيب عن فحص آدم فحصاً صحيحاً في المرة الأولى، فإنه توصل إلى استنتاج خاطئ بشأن ما يحتاجه آدم، وبالتالي فقد كان تصرفه بوصف الأسبرين غير فعال على المدى البعيد.

ويتطلب التشخيص تحليلاً موضوعياً ومنهجياً للموقف بأسره، أو بمعنى آخر استعراض "الصورة ككل". وفي منظومة العدالة، قد يتضمن ذلك فهم طبيعة النظام والتغيرات الدينامية التي يتعرض لها والأطراف الفاعلة فيه. ومن خلال التشخيص، يُمكننا تحديد العوائق التي تحول دون تأسيس نظام فعال وتحديد التغييرات الفعلية التي يحتاجها.

ومن المهم أن نكون موضوعيين في التشخيص الذي نجريه وأن نبحث عن الكثير من وجهات النظر عند تحليل الموقف كما نرى في الشكل 3-4 الموضح أدناه. أما التحدي المُصاحب لهذا الأسلوب هو أنه من الطبيعي لنا أن نرى ما نتوقعه أو نريده أو ما تدرّبنا على رؤيته. فعلى سبيل المثال، قد يرى المتخصص في قطاع الأمن المشكلات من وجهة نظر أمنية، في حين يراها أحد عمال التطوير متعلقة بعملية التطوير.

الشكل 3.4

ما النافذة التي تنظر من خلالها وماذا ترى؟



يعتمد إدراكنا للموقف وتفسيرنا له على النافذة التي ننظر من خلالها إلى الوضع العام وليس الموقف فقط .

المصدر: البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 2011: الصراع والأمن والتنمية (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2011)، 64.

فيديو الخداع البصري، https://www.youtube.com/watch?v=IGQmdoK_ZfY



”عقولنا لا تعمل بالطريقة التي نظنها. فنحن نعتقد أننا نرى أنفسنا والعالم كما هم في الواقع، لكننا في الحقيقة يغيب عنا الكثير.“ — كتاب الغوريلا غير المرئية، لكريستوفر شابريس ودانيال سيمونز (2010)، <http://www.theinvisiblegorilla.com/overview.html>.

تشمل عملية التشخيص التعاون مع أكبر قدر من الأفراد. وقد يكونون من أصحاب المصلحة أو ليس لهم أي مصلحة بالأمر (يتم مناقشة هذه النقطة أدناه).

مثال

ورش العمل المتعلقة بإطار التحوّل القضائي في كينيا

عندما عُيّن رئيس قضاة جديد في كينيا في عام 2011، بدأ مهمة التحوّل القضائي في كينيا. وكان أحد الأنشطة التي تولتها أمانة التحوّل القضائي هي وضع برنامج تدريبي لتغيير الثقافة في أنحاء البلاد. وعُقدت ثمان وثلاثون ورشة عمل لجميع المحاكم في شتى أنحاء البلاد بحيث تلقاها 4,564 قاضياً ومأموراً قضائياً وجميع العاملين بالقضاء ممن كانوا في الخدمة آنذاك. واتجهت أهداف ورش العمل إلى تقديم ثقافة الإنصاف والمساواة (نظمت الأمانة عن قصد المقاعد بترتيب عشوائي بحيث يجلس جميع الأفراد بدرجات وظيفية مختلفة بجوار بعضهم البعض خلال الجلسات، الشيء الذي لم تشهده المحاكم من قبل)؛ كذلك لكي تفهم الأمانة من الموظفين احتياجاتهم المهنية (كأن يشكو البعض من قلة

رواتبهم، في حين يشعر آخرون بأنهم لا يُعاملون بكرامة واحترام، كذلك أكد آخرون أن زملاءهم يرفضون فرص التطوير المهني ويثبطونها؛ ومن هذه الاتجاهات أيضاً تحديد الإجراءات التي يجب اتخاذها للتحول القضائي (مثل توجيه العاملين بالقضاء إلى بدء جلسات المحكمة بإلقاء التحية على المتقاضين وغيرهم من الوافدين إلى المحكمة وإجراء تحسينات على بنايات المحاكم وتأسيس مكاتب لخدمة العملاء)؛ وتحديد دعاة التغيير في كل محكمة ممن قد يطورون القيادة المحلية لبرنامج التحول المحلي وكيفية القيام به.

المصدر: 5: Republic of Kenya, State of the Judiciary and the Administration of Justice, Annual Report, 2012–2013, chap. 5 (Nairobi: Supreme Court of Kenya, 2013), <http://www.judiciary.go.ke/>.

إلا أن التشخيص يحتاج أيضاً إلى أن يتعرض الأفراد لكم هائل من وجهات النظر والخبرات والمعارف المتخصصة. وذلك لأن تشخيص مشكلة ما يعني أولاً فهم مختلف التغيرات الدينامية التي تطرأ على المستويات الاجتماعية والثقافية والتاريخية والسياسية وعلى مستوى الصراع، التي تؤثر على الموقف الذي نحلله.

ويُمكننا إجراء هذا التحليل من خلال الاستفادة من العديد من الميادين ومجالات الخبرات المتخصصة أثناء التشخيص. فعلى سبيل المثال، يُمكن للمؤرخين شرح التغيرات الدينامية وإرث الصراعات، ويُمكن لعلماء النفس توجيه المشورة بشأن الآثار النفسية والاجتماعية على الفرد أثناء الصراع وما بعده، أو كيفية اختلاف فهم الشرعية والمصادقية والفاعلية بين الأطراف الفاعلة في مجتمع ما، ويُمكن لأحد العلماء في علم الإنسان تفسير كيفية تواصل المجموعات المختلفة مع بعضها، كذلك يُقدم المحلل السياسي المشورة بشأن العلاقات والمصالح السياسة المختلفة.

وينبغي ألا يقتصر هذا التحليل على فهم المجتمع أو السياق المحلي، بل أن يشمل السياقات المحلية والإقليمية والدولية. وتأمل على سبيل المثال، كيف يُمكن للتغيرات الدينامية السياسية أو العلاقات الإقليمية أو الأحداث العالمية أن تؤثر على المشكلة التي حددناها؟

الطريقة التي نطرح بها التساؤلات أثناء عملية التشخيص أيضاً مهمة. فعلى سبيل المثال، ما الفرق بين سؤال "ما السبب وراء فساد جهاز الشرطة؟" وسؤال "ماذا سيُكلفنا الأمر للحصول على خدمة فعالة من جهاز الشرطة؟" فالسؤال الثاني هو سؤال أعم، كما يُتيح لنا فرصة تحديد المشكلات الأخرى التي قد نتخطاها إذا ضيقنا نطاق تركيزنا في عملية التشخيص في أولها. وقد تدفعنا هذه المشكلات إلى تحديد الأسباب الجذرية الخطيرة وراء المشكلة المبدئية التي تتراءى لنا—وهي الفساد—أو تجعلنا نحدد المشكلات التي لم نكن على علم بوجودها.

ويتطلب التشخيص الدقيق إجراء تحليل دقيق للأسباب الجذرية وراء مشكلة ما. فعلى سبيل المثال، المشكلة التي نراها هي أن ضباط الشرطة عادةً ما يقبلون الرشاوى من أفراد المجتمع، ما يُساهم في تكوين ثقافة الفساد والإفلات من العقوبة داخل المجتمع. ولفهم الطريقة المُتلى لمعالجة المشكلة، فمن الضروري أن نفهم أولاً السبب الذي يدفع ضباط الشرطة إلى قبول الرشاوى في المقام الأول.

ما الأسباب التي تجعل ضابط الشرطة يقبل الرشوة؟

فكر

فنحن بحاجة إلى التفكير بعمق في الأسباب التي دفعتهم إلى هذه التصرفات. فالسؤال عن "السبب" لمرة واحدة نادراً ما يكفي لمعرفة أصل المشكلة.

أسلوب الأسئلة الخمسة

إن الهدف الأساسي من هذا الأسلوب هو تحديد السبب الجذري وراء المشكلة من خلال تكرار السؤال "لماذا؟"

ويُشكل كل سؤال منهم الأساس الذي يقوم عليه السؤال التالي. وقد توصلنا إلى الرقم "5" في الاسم من خلال تجربة عملية لتحديد عدد الأسئلة عن الأسباب اللازم توجيهها لحل المشكلة.

وقد طوّر هذا الأسلوب في الأصل ساكيتشي تويودا، داخل شركة تويوتا موتور كوربوريشن خلال مرحلة تطوير منهجيات التصنيع.

1. "ما السبب في توقف عمل الروبوت؟"
زاد الحمل على الدائرة، ما أدى إلى احتراق المنصهر.
2. "فلماذا زاد الحمل على الدائرة؟"
لم يكن التزييت كافياً على المحامل، ما أدى إلى إغلاقها.
3. "فلماذا لم يوجد تزييت كافٍ على المحامل؟"
مضخة التزييت لا توزع ما يكفي من الزيت.
4. "فلماذا لا توزع مضخة التزييت ما يكفي من الزيت؟"
انسد مدخل المضخة بالبرادة المعدنية.
5. "لماذا انسد مدخل المضخة بالبرادة المعدنية؟"
لأنه لم تكن توجد أية مرشحات على المضخة.²

وقد يحتاج الفرد إلى مواصلة الأسئلة لما بعد السؤال الخامس، لكن في هذا الموقف كان من الممكن تحديد أقرب حل إلى المشكلة.

وبتطبيق الأسلوب المبني على خمسة أسئلة على مشكلة قبول رجال الشرطة في العادة للرشاوى من أفراد المجتمع. ويُمكن صياغة الأسئلة السببية وفقاً لما يلي:

- لماذا؟ لم يتلقَ ضباط الشرطة رواتبهم لمدة ستة أشهر ويحتاجون إلى المال ليُساعدهم على المعيشة.
- لماذا؟ منعت وزارة المالية صرف ميزانية جهاز الشرطة المحلي.
- لماذا؟ يخضع رئيس الشرطة للتحريات بسبب توجيه تهم بالفساد له.
- لماذا؟ سُمح له أن يتمتع بالحصانة أثناء أدائه لدوره.
- لماذا؟ لا يوجد ما يكفي من آليات المساءلة الداخلية لتنظيم تصرفات كبار موظفي الشرطة.

ويطلب التشخيص جمع المعلومات وتحليلها. ويُمكن الحصول على المعلومات عن منظومة العدالة من خلال طرق متنوعة. وفيما يلي بعض الأمثلة على مصادر هذه المعلومات:

- الإحصائيات الرسمية التي تم تجميعها من مؤسسات العدالة ذات الصلة. وقد تتعلق هذه الإحصائيات مثلاً بعدد المسجونين أو عدد الأشخاص المحتجزين قبل المحاكمة أو عدد الأشخاص المتهمين.
- الاستبيانات العامة يُمكن أن تُتيح فهم تأثير جهاز الشرطة وممارساته على المستوى المحلي، كذلك يُمكن استخدامها كأداة مراجعة مزدوجة للتأكد من صحة الإحصائيات الصادرة عن الحكومة. ويمكن أن تشمل تحليلات استطلاع رأي محلية للرأي العام وفرق المناقشة والملاحظات (مثل دراسات الوقت والحركة والمقابلات غير الرسمية والنصف منظمة والرسمية).
- استبيانات الخبراء التي تستهدف الأشخاص الذين يعملون داخل النظام يمكن أن تساعد في فهم الديناميات والطابع المميز لأي مؤسسة أو جهاز. وقد يضم الخبراء ممارسي العدالة الجنائية ومسؤولين حكوميين وأكاديميين وممثلين عن المنظمات غير الحكومية.³
- التشريع وقواعد السلوك واللوائح وغيرهم من الأدلة الوثائقية تفسر التفويضات وديناميات السلطة والأدوار والمسؤوليات الرسمية لأولئك الذين يديرون مؤسسات العدالة والأمن. وهذه الموارد توفر فهماً شاملاً وكبيراً للمؤسسات القانونية لنظام العدالة والأمن.

وفي البلدان المتضررة من الصراعات، قد يكون هناك ندرة في المعلومات الرسمية وذلك إما لأن المؤسسات لا تحتفظ بسجلات أو تقوم بتحليل بيانات متوفرة وإما لأن البيانات دُمّرت أثناء الصراع. وقد تحتاج الحكومة ومؤسسات العدالة إلى دعم مالي وتقني على الصعيدين المحلي والدولي لإجراء أبحاث وتحليلات لهذه البيانات.

مثال

مراجعة شؤون العدالة

تأخذ عملية "مراجعة شؤون العدالة" "صورة" من نظام العدل في بلد ما وتوضح كيفية عمل النظام والتحديات التي تواجهه وفرص معالجة هذه التحديات. وتنظر عملية المراجعة في نظام العدالة الجنائية من وجهة نظر المستخدم العادي، بداية من دخول الشخص في اتصال مع النظام حتى انتهائه من القضية. وتُقسم عملية مراجعة شؤون العدالة إلى ثلاثة أجزاء (أ) بيانات إدارية من مؤسسات العدل إلى جانب (ب) نتائج من مقابلات منظمة مع ممارسي العدالة الجنائية إلى جانب (ج) استبيانات مع المواطنين والممارسين (والتي قد تتضمن الشرطة والمحامين وخبراء في المنظمات غير الحكومية والمدعين العامين والقضاة وقضاة التحقيق وكتبة المحاكم ومستخدمي المحاكم ومسؤولي السجن). وتُتيح البيانات المجمعة من خلال عملية مراجعة شؤون العدالة تغيير السياسات المراد وضعها بناء على بيانات معتمدة حول كيفية عمل النظام حالياً، وتقديم الأساس الذي سيسمح بمراقبة وقياس نتائج كافة مبادرات التغيير.

المصدر: الحكم ومجموعة العدل، "مراجعة شؤون العدالة تقدم قاعدة دليوية لواضعي السياسات"، <http://www.governancejustice.org/justice-audit>

وقد يتمثل التحدي الآخر في عملية تحديد القوانين الحالية ذات الصلة. يمكن أن يؤدي وجود أنظمة متعددة من القوانين، بما في ذلك تلك الأنظمة التي تنشأ خلال الصراعات، إلى خلق جو معقد يتسم بالتعددية من الناحية القانونية.

الفصل الثاني، الجزء الثاني: فهم النظام القانوني المحلي.



قد يكون من الصعب تحديد مجموعة كاملة من القوانين أو التوفيق بين القوانين التي اعتمدت من قبل حكومات كثيرة قبل وأثناء وبعد الصراع وخاصة مع القليل من الاهتمام بالقوانين القائمة⁴.

مثال

مراجعة شؤون العدالة

في إحدى المقابلات، أشارت رئيسة جمهورية ليبيريا إلى أن الحكومات المؤقتة المتعاقبة بعد انتهاء الحرب الأهلية "أقرت العديد من القوانين بعضها متكرر وبعضها الآخر متناقض".

المصدر: مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، "ليبيريا: مقابلة مع رئيسة دولة ليبيريا إيلين جونسون سيرليف (بيان صحفي، 29 يونيو/حزيران، 2006). <http://www.irinnews.org/report/59516/liberia-interview-with-president-ellen-johnson-sirleaf>.

شجرة المشكلة (أداة تحليلية)

شجرة المشكلة، كما هي موضحة في الشكل 4.4 أداة تقدم نظرة عامة على جميع الأسباب والآثار المعروفة لمشكلة محددة. وتُعد أداة تشخيص مفيدة حيث تساعد على اكتشاف الأسباب الجذرية لمشكلة ما. وهي تساعد في تقسيم المشكلة إلى أجزاء يمكن إدارتها بحيث تصغر المشكلة ويتلاشى حجمها شيئاً فشيئاً ومن ثم التغلب عليها.

كيف يمكنك استخدام شجرة المشكلة

1. بالتعاون مع مجموعة من زملائك، حدد مشكلة ما، على سبيل المثال، ضابط شرطة يقبل الرشاوى من أفراد من المجتمع. اكتب مشكلتك داخل المربع المركزي الأسود في شكل 4-4.
2. حدد أكبر عدد ممكن من الأسباب الجذرية للمشكلة، وضع كل سبب داخل مربع من المربعات أسفل المربع المركزي.
3. فكر في آثار المشكلة التي ستعود على المجتمع، ثم اكتب هذه الآثار المترتبة في مربعات أعلى المربع المركزي.

انظر المثال أدناه في الشكل 4-5.

تتميز أداة التحليل شجرة المشكلة بعدة خصائص:

- تساعدنا على رؤية المشكلة على هيئة أجزاء صغيرة يسهل إدارتها.
- تساعدنا على تحقيق فهم أعمق للمشكلة وأسبابها. وهذه هي الخطوة الأولى لإيجاد حلول مناسبة.
- تساعدنا على تحديد الأفراد والمؤسسات التي تساهم في المشكلة أو تتضرر منها.
- ترشدنا إلى تحديد المعلومات أو البيانات الإضافية التي نحتاج إليها في معالجة المشكلة.
- تحثنا على معالجة الوضع الراهن، وألا نصب كامل تركيزنا واهتمامنا على الماضي أو المستقبل.
- أداة تُتيح لمجموعة من الأفراد العمل معاً لفهم مشكلة ما وتحديد الإجراءات التي يجب اتخاذها.
- تبدأ عملية بناء شبكة من عوامل التغيير.

موارد إضافية:

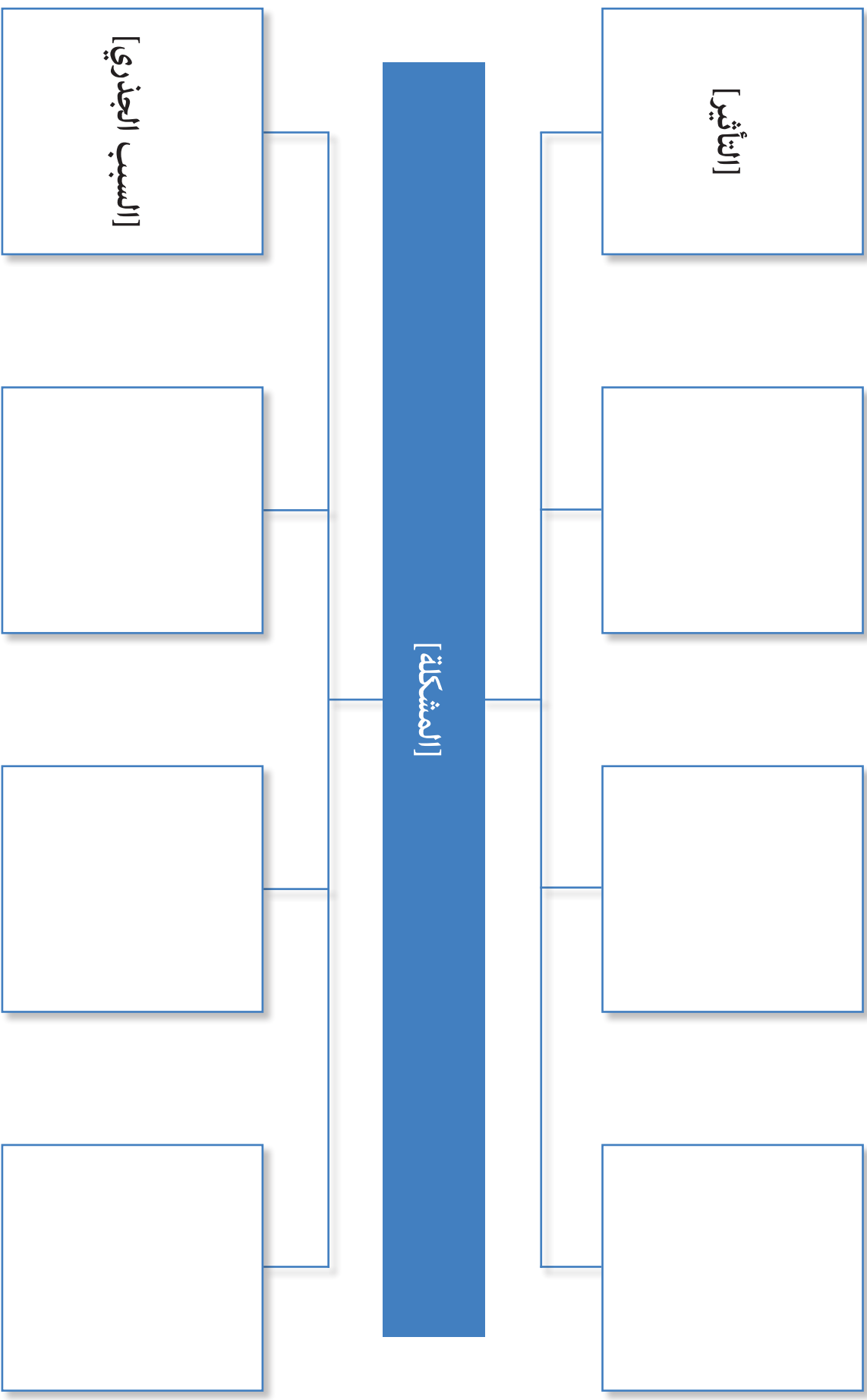
Damien Sweeney and Martin Pritchard, Community Sustainability Engagement Evaluation Toolbox, “Problem Tree / Solution Tree Analysis” (National Centre for Sustainability, Swinburne University of Technology, Melbourne, 2010), http://evaluationtoolbox.net.au/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=134.

Overseas Development Institute, “Planning Tools: Problem Tree Analysis,” Toolkit, Jan. 2009, <http://www.odi.org/publications/5258-problem-tree-analysis>.

Will Bennett, *Community Security Handbook* (London: Saferworld, April 2014), <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/806-community-security-handbook>.

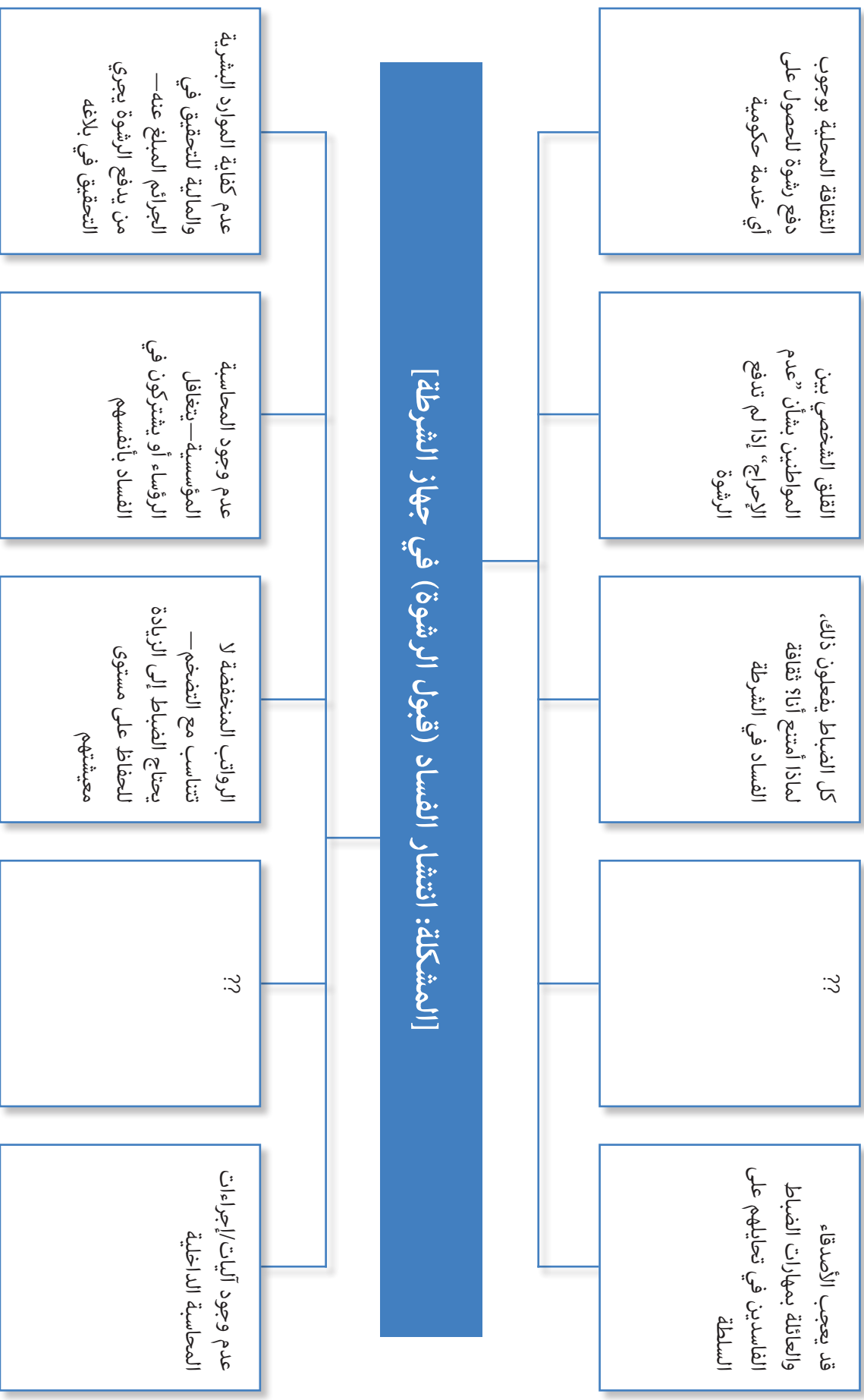
الشكل 4.4

أداة شجرة المشكلة الفارغة



الشكل 5.4

نموذج من تحليل شجرة المشكلة



أصحاب المصلحة

يتضمن عنصر التشخيص تحديد الأشخاص المتضررين بشكل مباشر أو غير مباشر من المشكلة التي قمنا بتحديددها. ويرشدنا هذا التحديد بعد ذلك إلى فهم أي الأشخاص نحتاج إلى مشاركتهم بشكل مباشر في تنفيذ الحل.

من هم أصحاب المصلحة؟

”إن سيادة القانون لا تعني سيادة المحامين والقضاة؛ فجميع عناصر المجتمع من أصحاب المصلحة.“

المصدر: 1. World Justice Project: Rule of Law Index (Washington, DC: World Justice Project, 2014).

يمكن أن يكون أصحاب المصلحة من الأفراد أو المجموعات التي لديها مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المشكلة الجاري النظر فيها.

قد يتأثرون بالمشكلة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

قد تكون لديهم القدرة على المساهمة، أو التأثير بأي، جهود تبذل لمعالجة المشكلة.

يسعى الأسلوب المنهجي إلى التأكد من أننا نحدد أصحاب المصلحة الحقيقيين لنركز اهتمامنا عليهم.

يمكن أن يكون أصحاب المصلحة من الأفراد العاملين داخل منظومة العدالة، مثل القضاة أو مسؤولي السجن أو موظفي الوزارات. وقد يكونوا من الأصدقاء الذين ارتدت معهم كلية الحقوق أو أكاديمية الشرطة! فصاحب المصلحة يمكن أن يكون مسؤولاً حكومياً وممثل غير حكومي في نفس الوقت، مثل شيخ من شيوخ القبائل أو زعيم ديني. ويمكن أن يكون أحد أفراد المجتمع الدولي.

الفصل الأول، الجزء الخامس، جهات دولية فاعلة في تقديم المساعدات المتعلقة بمجال سيادة القانون، والفصل الثاني، الجزء الأول، المؤسسات والأطراف الفاعلة داخل نظام العدالة.



في مثال الفساد الذي تناولناه أعلاه، من الممكن تحديد العديد من الجهات التي يمكنها أداء دور في هذا الأمر، بما في ذلك السلطة التنفيذية، لمراجعة ميزانية الشرطة والموافقة عليها؛ والسلطة التشريعية، للتأكد من وجود قوانين صحيحة لمكافحة الفساد، و جهاز الشرطة، لتنفيذ آليات التأديب الداخلي للمسؤولين المشاركين في الفساد؛ والمواطنين، الذين يحتاجون إلى معرفة حقوقهم وقوانين الفساد، وهو الدور الذي يمكن أن يؤديه المجتمع المدني وأطراف فاعلة أخرى.

ولا يكفي فقط إعداد قائمة بأصحاب المصلحة المتضررين بشكل مباشر أو غير مباشر من مشكلة ما أو منخرطين فيها. بل يجب علينا أيضاً فهم ديناميات أصحاب المصلحة. فعلى سبيل المثال:

- ما المصالح والأهداف والمطامح والقدرة والعلاقات الخاصة بالأشخاص المشاركين في المشكلة أو المتضررين منها؟
- من أصحاب المصلحة لديه التأثير أو السلطة الأكبر في هذا الموقف؟
- ما مدى احتمالية استجابتهم للجهود المبذولة لمعالجة المشكلة التي نراها؟
- ما هي العلاقات التي قد تحتاج إلى التحويل؟
- ما هي القدرات التي يتمتع بها الأشخاص لدعم حلول المشكلة المحددة؟

في أي مكان ستجد أن هناك أشخاصاً أو مؤسسات تمارس النفوذ وتتحكم في ديناميات السلطة في المجتمع، مثل الزعماء الدينيين أو السياسيين أو كبار رجال الأعمال. حتى وإن كانت كافة الجهات العادلة والأمنية التي حددناها في الفصل الثاني تعمل معاً، إلا أن أصحاب السلطة الآخرين يتحكمون في الحقيقة في مدى كفاءة النظام أو عدم كفاءته في نهاية المطاف.

فمن الضروري تحديد أصحاب السلطة على أنهم يمثلون بعض أصحاب المصلحة المتعددين الذين سيتعين مشاركتهم لتحديد وتصحيح التحديات التي تواجه سيادة القانون.

مثال

نظام الحوالات في أفغانستان

في أفغانستان، اعتُبر مقدمو الخدمات المالية غير الرسمية (نظام الحوالات) عبر التاريخ على أنهم كيان غير رسمي هام—لدورهم كوكلاء اقتصاديين رئيسيين. فقد استبدلوا النظام المصرفي الرسمي بالكامل خلال عقود الصراعات، وخاصة في ظل حكم طالبان، وقدموا الوسيلة الوحيدة لتحويل الأموال داخل البلاد وخارجها.

لم يرد المانحون الدوليون المشاركة في نظام مصرفي غير رسمي ولم يدركوا أهمية هذا النظام. وفي الواقع، فقد سعوا إلى حله وإعادة إنشاء نظام رسمي. وأدى ذلك إلى ضياع الفرص على المجتمع الدولي للمشاركة في نظام الحوالات، الذي كان أمراً أساسياً في بناء السلم واستعادة الوضع الطبيعي للمجتمعات بعد الصراع.

المصدر: 5. S. Herbert, *Sequencing Reforms in Fragile States: Topic Guide* (Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham, 2014).

ينبغي للأسلوب النظامي أن يهدف إلى جمع أصحاب المصلحة كافة على اختلاف أنواعهم—سواء كانوا برلمانيين على المستوى المحلي أو الإقليمي، أو ضباطاً في الشرطة أو قضاة ذوي رتب عالية أو منظمات مجتمع مدني أو مجموعات في الأحياء المجاورة—لفهم احتياجاتهم ووجهات نظرهم وتجاربهم المختلفة بشأن المشكلة التي يجري التحقيق فيها.

تساعد المشاورات والمناقشات الواسعة مع أصحاب المصلحة المختلفين على تحقيق فعالية عملية التشخيص وتسهيل تحديد الحلول الممكنة للمشكلة المحددة. ويمكن أن تشمل آليات إشراك أصحاب المصلحة الاجتماعات العامة والاجتماعات الثنائية وفرق المناقشة والاستبيانات المتعلقة بالإدراك العام.

مثال

احتياجات المايين إلى العدالة

في عام 2013، تعاقدت السفارة الهولندية في باماكو بدولة مالي مع (Hiil) معهد لاهاي لتدويل القانون (<http://www.hiil.org/>)، لإجراء دراسة واسعة النطاق لاحتياجات العدالة ومدى الرضا عن المسارات المتاحة للعدالة في مالي. وشارك في الدراسة الاستقصائية ما يربو على 8300 شخص في ثماني مناطق بمالي. وطُرح على المجيبين أسئلة بشأن احتياجاتهم فيما يتعلق بالعدالة وتجاربهم بشأن سبل العدالة الرسمية وغير الرسمية على حد سواء. وأبرزت الدراسة الاستقصائية 91 مشكلة مختلفة متعلقة بالعدالة، تمثلت أكبر أربعة مشكلات منهم فيما يتعلق بالأرض، والجريمة، والتوظيف والشؤون العائلية. ومن خلال نتائج الدراسة الاستقصائية، إلى جانب ما عقد من مجموعات نقاشية وورش عمل لأصحاب المصلحة للتحقق من صحة نتائج الدراسة الاستقصائية، تمكن معهد لاهاي لتدويل القانون من استكشاف ما يصلح

مثال: احتياجات المالبين إلى العدالة مواصلة المثال

وما لا يصلح في نظم العدالة بمالي؛ وتحديد احتياجات العدالة؛ واهتمامات وتجارب الشعب المالي.

المصدر: HiiL, *The Needs of the Malians for Justice. Towards More Fairness*,
http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/Mali%20Report_HiiL_Final%20English_low_resolution.pdf

وأثناء عملية التشخيص، يمكنك تحديد مجموعة متنوعة من المشكلات والقضايا. ومن المستحيل في الواقع محاولة معالجة جميع هذه المشكلات مرة واحدة. فهناك حاجة إلى ترتيب الأولويات. وينبغي أن تتضمن عملية ترتيب الأولويات أكبر قدر ممكن من أصحاب المصلحة، بما فيهم متخذو القرارات (المسؤولون الحكوميون) وممثلو المجتمع المدني. وينبغي لجميع الأطراف أن تعترف، على الرغم من ذلك، أنه لا يمكن التوفيق بين احتياجاتهم المختلفة على الدوام.

ومن الضروري لتحديد الإجراءات الممكنة من أجل التغيير إجراء تقييم للقدرة والمهام والتفويض والبنية والموارد المتاحة.

مثال

دراسة القدرة

تحتم على برنامج العدالة والأمن المستدامين في تيمور الشرقية مواجهة حقيقة أن الأقليم لا يوجد به سوى تسعة محامين فقط بعد الاستفتاء على الاستقلال عام 2002.

وفي عام 2000، لم يحصل في هاييتي سوى ثلث القضاة على تدريب قانوني رسمي. ويتعين معالجة أوجه الضعف هذه في القدرات قبل إجراء تغييرات واسعة النطاق لتحسين مستوى عمل منظومة العدالة، بما في ذلك إدخال أنظمة إدارة القضايا لمعالجة مسألة تراكم القضايا وإنشاء محاكم متخصصة للتعامل مع الجرائم الخطيرة.

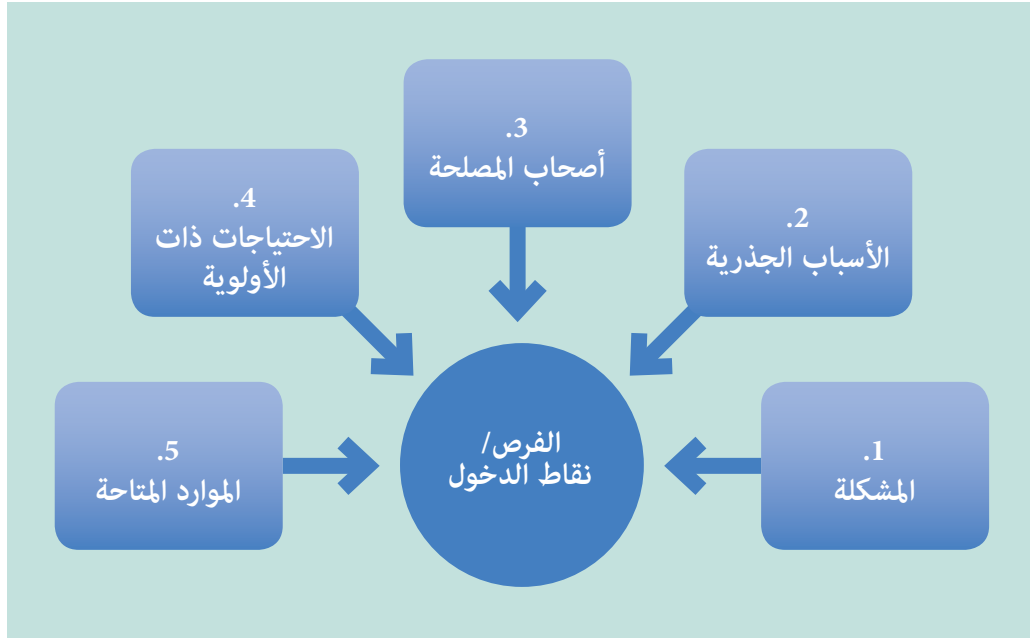
المصدر: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Enhancing the Delivery of Justice and Security: Governance, Peace and Security* (Paris: OECD, 2007), 12, <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/38434642.pdf>.

إن عملية تحديد الاحتياجات ذات الأولوية داخل النظام وتحديد القدرة والموارد الحالية تضع مسؤولي الحكومة كذلك في موقف أقوى لتقديم طلبات أكثر استنارة للحصول على ما لدى المانحين الدوليين من دعم وموارد.

الفرص

إن عملية فهم البيئة وتحديد المشكلة ودراسة الأسباب الجذرية وتحليل أصحاب المصلحة وتحديد الاحتياجات ذات الأولوية لكل من المستخدمين النهائيين للنظام والمؤسسات المشاركة في التغيير، وتحديد الموارد البشرية والمالية والتقنية المتاحة تقودنا إلى تحديد الفرص المحتملة، أو منافذ الدخول لمعالجة المشكلة (انظر الشكل 4-6).

العناصر اللازمة لتحديد الفرص لاتخاذ الإجراء



وتُشجع الحلول الخلاقة والمبتكرة، ولكن الشيء الأهم الذي يجب ألا نغفله أبداً هو أن تكون الحلول المقترحة مرتبطة بالسياق، وتستجيب للاحتياجات الفعلية للمجتمع أو المجموعة المتضررة ويمكن تطبيقها—استناداً إلى الموارد والقدرات والاختصاصات المؤسسية المتوفرة والسياسات طبعاً.

وهناك العديد من الأمثلة والدروس التي يمكن أن نتعلمها من البيئات الأخرى. ومع ذلك، فإن النقل الحرفي لفكرة ما من بيئة إلى أخرى (والذي يُعرف بأسلوب النسخ واللصق أو "النسخ التقليدي") من المحتمل ألا يُحدث تغييراً مستداماً على المدى الطويل.

فكل بيئة فريدة ومختلفة عن الأخرى. وفي بعض الأحيان يمكننا أن نتعلم دروساً قيمة ونكتسب أفكاراً عظيمة من بيئات أخرى. ولكن يجب علينا أن نعدل هذه الأفكار أو نكيفها لتناسب البيئة المحددة والمشكلة المحددة التي نواجهها. وقد يبدو حلنا مختلفاً؛ بل ربما يبدو غريباً بعض الشيء بالنسبة للأشخاص الغرباء، ولكن تذكر أن المغزى لا يكمن في كيف يبدو (الشكل)، بل ما الذي يهدف إلى تحقيقه (المهمة).

الفصل الخامس، الجزء الثاني: الإجراءات العملية لتعزيز سيادة القانون.



فكر

ربما يكون الحصان حيواناً جيداً للتنقل في المدن الريفية لمسافات طويلة، ولكن إذا أردت أن تنتقل في الصحراء فماذا ستختار؛ حصاناً أم جملاً؟ فالحصان يبدو أنه أسرع وأكثر خفة ورشاقة من الجمل البطيء الذي يبدو بشكل غريب، ولكن تأمل البيئة.⁵ أي منهما يكون مناسباً أكثر للعيش في البيئة الصحراوية؟ الإجابة بالطبع هي الجمل!

ويطلب إحداث تغيير فعال ومستدام خطة أو استراتيجية. وينبغي أن تتضمن استراتيجية العمل العناصر التالية:

- نظرية للتغيير—لتأمل كيف سيساهم العمل بطريقة فعالة في تحقيق رؤيتنا لسيادة القانون على المدى الطويل
- أهداف قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل
- أنشطة واضحة ودقيقة تهدف إلى تحقيق الأهداف
- إطار زمني واقعي لتحقيق أهدافنا
- خطة اتصال—لصيغة الطريقة التي سنقوم من خلالها بإيصال الهدف ونتائج المشروع إلى مختلف أصحاب المصلحة
- تقييم التغييرات المحتملة أثناء التنفيذ وإذا لزم الأمر، وضع خطط طوارئ لمعالجة هذه التحديات
- آليات مساءلة مضمنة لمراقبة ومتابعة مستوى تقدمنا
- تكليف واضح بالمسؤوليات من أجل التنفيذ
- تقييم احتياجات الموارد—المالية والتقنية والبشرية

مثال

جنوب إفريقيا

في جنوب إفريقيا، وضع نظام كفالة جديد لحل مسألة الاحتجاز المرهق السابق للمحاكمة. وعلى الرغم من أن عدد الأشخاص المسجونين قد انخفض، إلا أن الكثير من الأشخاص المهتمين الذين أفرج عنهم قُتلوا عند إطلاق سراحهم من السجن. فلم يستوعب بعض الأشخاص في المجتمعات المحلية النظام الجديد، وكانوا مقتنعين بأن الأشخاص المحتجزين الذين أفرج عنهم ما زالوا مذنبين ولا يريدونهم أن يعيشوا بجوارهم في أحيائهم السكنية.

المصدر: OECD, *Enhancing the Delivery of Justice and Security*, 21, <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/38434642.pdf>.

إصلاح سيادة القانون في تيمور الشرقية

أنشئت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (UNTAET) عام 1999 لإدارة الإقليم خلال فترته الانتقالية إلى الاستقلال. وكان من ضمن مسؤولياتها إنشاء بنى لتحقيق الحوكمة المستدامة وسيادة القانون. ولم تضع إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (UNTAET) استراتيجية متماسكة ومستدامة لإدارة منظومة العدالة. ولم يُجر تقييم شامل للوضع القانوني والقضائي قبل البدء في العمل. وانصب التركيز بالكامل غالباً على قضايا القانون الجنائي بدلاً من تطوير مجالات القانون المرتبطة بالحكم على مدى أطول أو الحكم اليومي. وعين قضاة تنقصهم الخبرة والتدريب قبل الاتفاق على بنية المحكمة والنظام القانوني. ولم يكن هناك تخطيط جاد لتدريب محاميين المستقبل وقد يسير من بناء قدرات جادة. وتراكمت القضايا المعروضة على المحاكم. وساهم إخفاق إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (UNTAET) في القيام بالتخطيط الاستراتيجي المتماسك فيما يتعلق بالإصلاح في فقدان الثقة العامة في قطاع العدالة إلى حد كبير، مما يجعل الإصلاحات المستقبلية أمراً أكثر صعوبة.

المصدر: Kristi Samuels, "Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries: Operational Initiatives and Lessons Learnt," Social Development Paper no. 37 (Washington, DC: World Bank, October 2006), 16.

جمهورية نيجيريا

صُمم برنامج لإدخال نظام التسجيل الرقمي في محاكم محددة في نيجيريا. وتتضمن عملية إعداد التقارير الرقمية استخدام أجهزة اختزال رقمية عالية الجودة. وتم تدريب محرري التقارير الرقمية في المحاكم على كيفية تشغيل هذه الأجهزة وصيانتها. وتم شراء الأجهزة وأدخلت في المحاكم المستهدفة. وعلى الرغم من ذلك، فقد كانت نسبة القبول لدى القضاء بسيطة أو معدومة. وفي أحد مقار المحاكم،

لم يتوفر مكان آمن في قاعة المحكمة لتخزين هذا الجهاز باهظ الثمن. وكان أحد محرري تقارير المحاكم يأخذ الجهاز معه إلى المنزل كل مساء، ثم يعود به إلى العمل في اليوم التالي. وفي صباح أحد الأيام، عندما كان محرر التقارير في طريقه إلى المحكمة، هاجمه لصوص مسلحون وأطلقوا عليه النار حتى الموت، وسرقوا منه الجهاز. وفي ظل عدم قبول العاملين في السلطة القضائية للفكرة والتركيز على استبدال التكنولوجيا بدلاً من إشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين، لم يُوجه الدعم المطلوب للموضوعات الأساسية مثل تخزين الأجهزة وسلامة الموظفين. بالإضافة إلى ذلك، لم يضع مصممو البرنامج في الاعتبار النتائج الكبيرة المترتبة على اعتماد طريقة رقمية لتسجيل إجراءات المحكمة. وكان القضاة والمحامون متشككين، ولعدم إدراكهم ودعمهم، لم يتمكن محررو التقارير في المحاكم من السيطرة على سرية التسجيلات أو حمايتها أو التعامل معها. ولم تُسفر طريقة التعامل مع تسجيلات المحكمة الرقمية باعتبارها مسألة إدارية بحتة عن مقتل شخص واحد فحسب بل أسفرت أيضاً عن مجموعة من الشكوك القانونية فيما يتعلق بإجراءات المحكمة.

المصدر: مقابلة مع المحامي النيجيري أديوالي أجاوي، فاليتا، مالطة، يونيو/حزيران 2014.

ونحن بحاجة أيضاً إلى إعادة النظر في أصحاب المصلحة الموجودين. ضع الأسئلة التالية بعين الاعتبار:

- لماذا نحن بحاجة إلى تنفيذ الإجراء؟
- من هم الأشخاص الآخرون الذين نحتاج إليهم لدعم الإجراء؟
- من سيقاوم الإجراء وكيف يمكننا معالجة هذه المقاومة؟
- هل هناك إرادة سياسية ستدعم هذا الإجراء؟ كيف يمكننا تحفيز السياسيين على المستوى المحلي أو القومي لدعم خططنا من أجل التغيير؟

وكما سنرى في الفصل الخامس، يترسخ التغيير بالدرجة الأولى عندما يتضمن مجموعات كبيرة من العوامل التي تعمل معاً في تصميم الحلول ذات الصلة بالمشكلات المحلية وتنفيذها على المستوى المحلي (والتي تسمى أيضاً "الملكية المحلية"). فكلما زاد عدد الأشخاص الذين نُشركهم في بداية الأسلوب المنهجي، ولاسيما هؤلاء الأشخاص الذين سنحتاج إليهم لتنفيذ الحلول المقترحة، زادت احتمالية نجاح التغيير الذي سنقوم به.⁶

الفصل الخامس، الجزء الأول: إحداث التغيير.

وفي النهاية، من المهم تأسيس نقطة الانطلاق، أو ما يُعرف باسم البيانات القاعدية الأساسية. وهذه هي البيانات التي سنقيس، بالمقارنة بها، مدى تقدمنا نحو أهدافنا. وفي نهاية فترة المشروع، تتم مقارنة البيانات الأساسية بالبيانات المجمعة في نهاية المشروع. ويتوقف تحديد البيانات المطلوب جمعها على أهداف المشروع ومؤشراته. والمؤشر هو "مقياس يساعد على الإجابة على السؤال المتعلق بمدى التقدم المحرز، أو ما إذا كان هناك تقدم يحرز صوب هدف معين."⁷

وسنعود مرة أخرى إلى مؤشرات الاستخدام في مرحلة اختبار المناقشة أدناه.

وفي بعض البيئات، قد تكون المشكلات وحلولها الممكنة واضحة، ولكن لكي تقوم وتحدث تغييراً مستداماً في هذه اللحظة الراهنة فقد يكون هذا أمراً غير قابل للتطبيق. وقد لا يتوفر الدعم السياسي للإجراء، وربما يجعل الصراع أو غيره من الأحداث الأخرى عملية تنفيذ الإجراء بطريقة آمنة وفعالة أمراً مستحيلاً.

وتُتيح مرحلة **خطط** لمناصري ثقافة سيادة القانون إعداد أنفسهم للحظة التي ستفتح لهم فيها نافذة من الفرص. وتُتيح هذه المرحلة لمناصري تلك الثقافة أن يُفكروا، طبقاً للبيئة، في السيناريوهات المحتملة لتخطيط التدخلات والحالات الطارئة المحتملة ودعم وإرشاد الآخرين الذين قد يكونون في مواقع تأثير أقوى.

وضع مرحلة خطط موضع التنفيذ—حان وقت مرحلة افعال

في بعض الأحيان، يكون الوقت غير مناسب للعمل؛ ولكن عندما تفتح نافذة الفرص، يحين وقت **افعل**.

وتوصي الممارسة الجيدة بالبدء على نطاق صغير. فعلى سبيل المثال، أن تُجرب أحد الإجراءات في منطقة جغرافية محددة أو في مجموعة أو مجتمع محدد.

فهناك عدد من المزايا لأسلوب المشروع التجريبي:

- يتطلب موارد أقل من الإجراءات التي تعالج النظام بأكمله
- إذا لم ينجح المشروع، تكون خسارة الموارد محدودة
- يمكن تنفيذه بطريقة أسرع على المدى القصير عن المشروع الكبير المنفذ على مستوى الدولة
- إذا نجح في المرحلة التجريبية، فمن الممكن أن يقدم الدليل اللازم لمقاومة التغيير على أن التغيير عملية ممكنة ويمكن أن ينجح
- يُتيح اختبار الافتراضات المقدمة في مرحلة **خطط** ويُحدد مدى ارتباط وفعالية الإجراء المختار

ولسوء الحظ، تتسرع أحياناً في مرحلة **افعل**. على سبيل المثال، قد يكون هناك ضغط داخلي أو خارجي لإظهار أن الأموال المخصصة قد أنفقت، أو هناك رغبة في القدرة على تقديم تقرير عن الأثر والنتائج بسرعة، أو رغبة في الوفاء بالمواعيد النهائية للمانحين. وأحد التحديات الكبرى لخلق تغيير إيجابي في سيادة القانون هو إدراك أن التغيير الفعال المستدام والذي يحدث على المستوى المحلي يستغرق وقتاً.

الفصل الرابع، الجزء الثالث: بعض المبادئ التوجيهية لتعزيز ثقافة سيادة القانون.



وغالباً ما تتضمن مرحلة **افعل** الحاجة إلى عناصر التدريب والتعليم أو رفع الوعي لكل من المنفذين للإجراء والمتأثرين به. وغالباً ما تُغفل عملية بناء قدرة هؤلاء الأفراد والمؤسسات المنخرطة في تنفيذ التغيير ولكن ينبغي أن ينظر إليها على أنها عنصر ضروري لضمان استدامة التغيير على المدى الطويل.

الفصل الأول، الجزء الخامس، تأملات في تجاوز منهج المعتقد التقليدي في سيادة القانون.



كما تحتاج مرحلة **افعل** في كثير من الأحيان إلى التركيز على بناء الثقة بين المجموعات المختلفة، مثل المسؤولين الحكوميين أو المجتمعات. وغالباً ما تبدأ عملية بناء الثقة بالحديث أو الجمع بين الناس ومحاولة فهم بعضهم البعض. وقد يبدأ هذا أثناء مرحلة **خطط**.

حوارات العدالة والأمن التي تبناها معهد الولايات المتحدة للسلام

تعد عملية سد الفجوة بين المجتمعات وجهات تنفيذ القانون وتبديد انعدام الثقة وبناء التعاون إحدى العناصر الأساسية لتعزيز احترام ثقافة سيادة القانون والالتزام بها وتقليل مستويات ارتكاب الجرائم وأعمال العنف في المجتمعات وحماية الحقوق الأساسية للفئات المحرومة. ويمكن أن يمثل الحوار أيضاً جزءاً من جهود المناصرة، ومن خلال تعاون المجتمع المدني والشرطة في العمل معاً، يمكن التعامل مع التحديات القائمة أمام تنفيذ سيادة القانون على الصعيد المحلي وحلها. وقد قاد معهد الولايات المتحدة للسلام مشاريع في عدد من البلدان تحت مسمى الحوار من أجل تحقيق العدالة والأمن (JSD)، باعتبارها أحد الوسائل لتحقيق ذلك. ويتمحور الحوار من أجل تحقيق العدالة والأمن (JSD) حول سلسلة من المباحثات المنظمة حيث يجتمع ضباط الشرطة وممثلو المجتمع المدني والمواطنون "العاديون" للتغلب على الإرث المتمثل في الشك والانقسام والخوف من خلال التعبير عن المخاوف وتعزيز التفاهم وتحديد الاهتمامات المشتركة وبناء العلاقات.

المصدر: Colette Rausch, "Justice and Security Dialogue: A New Tool for Peacebuilders" (USIP, June 22, 2011), <http://www.usip.org/publications/justice-and-security-dialogue-new-tool-peacebuilders>.

إن بناء الثقة عنصر ضروري لإقامة ثقافة سيادة القانون. ويُعد بناء الثقة أحد التحديات لأنه يتطلب تغييراً في توجه وسلوك المسؤولين وأفراد المجتمع على حد سواء.

الفصل الأول، الجزء الثالث: نحو ثقافة سيادة القانون.

وعلى الرغم من ذلك، قد تكون أنشطة بناء الثقة في غاية السهولة وغير مكلفة.



عملية التحول القضائي في كينيا—التعهد بالأداء

تمثلت إحدى نتائج ورش العمل التي أقيمت بشأن التحول القضائي في كينيا عام 2012 في اتفاق الهيئة القضائية على التعهد بالأداء. واشتمل الاتفاق على ستة التزامات تعهدت بها الهيئة القضائية لأفراد المجتمع. وتمثل التعهدان الأولان في: "إننا، نحن السلطة القضائية، نتعهد بكل ود أن:

- نُحييكم ونرحب بكم بكل ود في محاكمنا
- نعاملكم بحفاوة وكرامة واحترام"

وبث هذا التعهد عبر الراديو والتلفاز. وأنشئ نظام شكاوى يقدم الأشخاص من خلاله الشكاوى عبر الرسائل النصية القصيرة (SMS) وخدمة الخط الساخن الهاتفية والبريد الإلكتروني وكتابة الرسائل في حالة فشل المسؤول القضائي في الالتزام ببنود التعهد. ولم ير بعض أفراد الهيئة القضائية أهمية التعهدات. ولكن ما اكتشفوه عندما قاموا بتنفيذ التعهدات أن التوترات قد زالت وأن العلاقات بين المجتمع وأفراد الهيئة قد تحسنت. وقد أضفى ذلك المزيد من السلاسة والسهولة على التفاعلات وحل المشكلات وتعزيز الثقة بين المجتمع والسلطة القضائية بصفة عامة. إن معاملة الناس بكرامة لا يُكلف أي شيء ومن الممكن أن يأتي بنتائج مذهلة.

المصدر: السلطة القضائية، جمهورية كينيا، "أسبوع المسيرات القضائية: تحقيق العدالة للناس"، القضاء 21-25 أغسطس/آب، <http://www.judiciary.go.ke/portal/assets/downloads/reports/MarchesWeek.pdf>

ويُمكن أن تساعد التحقيقات والمحاکمات المرثية رفيعة المستوى على بناء ثقة المجتمع والثقة في أداء المؤسسات العدلية والأمنية والتزام الحكومة بترسيخ سيادة القانون. وحتى يصبح هذا التغيير فعالاً على المدى الطويل، ينبغي أن تكون هذه الإجراءات جزءاً من خطة كبيرة وشاملة للتغيير.

مثال

غواتيمالا

في سبتمبر/أيلول 2015، استقال رئيس غواتيمالا بعد أن جرده القضاة من الحصانة وسمحوا بتوجيه اتهامات له بالفساد. وكان الرئيس متورطاً في مخطط احتيالي يتعلق بمصلحة الجمارك.

المصدر: عزام أحمد وإليزابيث مالكين، "سجن رئيس جمهورية غواتيمالا أوتو بيريز مولينا بعد ساعات من الاستقالة من منصب الرئاسة"، صحيفة نيويورك تايمز، 3 سبتمبر/أيلول
http://www.nytimes.com/2015/09/04/world/americas/otto-perez-molina-guatemalan-president-resigns-amid-scandal.html?_r=0

غانا

كشف فريق من الصحفيين الاستقصائيين علناً أنه كان لديهم دليلاً يثبت أن القضاة وقضاة التحقيق قد قبلوا رشواي لتبرئة متهمين. وتحركت الحكومة سريعاً. وقام رئيس المحكمة بتشكيل لجنة للتحقيق في المزاعم وإسداء المشورة للرئيس حول إقالة أي من القضاة وقضاة التحقيق من مناصبهم بما يتفق مع الدستور. كما أعلن النائب العام أن مكتبه سيحاكم القضاة وقضاة التحقيق والمتواطئين معهم في الرشوة والجرائم ذات الصلة.

المصدر: ريك ميسيك، "التخلص من القضاة الفاسدين في المحاكم: غانا تتخذ الخطوة الأولى"، المكافحة العالمية للفساد (مدونة)، 16 سبتمبر/أيلول، 2015،
<http://globalanticorruptionblog.com/2015/09/16/ridding-the-courts-of-corrupt-judges-ghana-takes-the-first-step/>

اختبار أثر مرحلة افعل—حان وقت مرحلة اختبر

في أي أسلوب نظامي، يستخدم الاختبار بمعنى "التقييم" أو "التحقيق" أو "الفحص". ويعرف هذا أيضاً بـ "المراقبة والتقييم".

والمراقبة عملية مستمرة ومتواصلة تجري طوال فترة المشروع لتقديم مؤشرات على التقدم المحرز تجاه تحقيق أهداف المشروع.⁸

أما التقييم فهو "ممارسة تسعى، بشكل نظامي وموضوعي، إلى تقييم التقدم المحرز تجاه تحقيق إحدى النتائج." ولا يتم التقييم مرة واحدة فقط. وعادة ما تشمل عملية التقييم على سلسلة من التقييمات التي تتم خلال مراحل مختلفة من المشروع (أي في منتصف المشروع وعند انتهائه وبعد انتهائه).

وينبغي تصميم نظام المراقبة والتقييم لأي مشروع خلال مرحلة خطط.

الفصل الرابع، الجزء الأول، دليل لمرحلة التخطيط.



ومن الضروري مراقبة وتقييم عملية تنفيذ الإجراء المُتخذ ومدى تقدمه، من خلال طرح الاستفسارات التالية: هل نحقق الهدف الذي نتبناه؟ وهل يُساهم الإجراء المُتخذ في معالجة المشكلة التي تحددت في مرحلة التخطيط؟ وهل من الممكن توقع النتائج؟ وما الدروس المُستفادة من هذا التمرين، وكيف يُمكننا تحسين فعالية الإجراء الذي اتخذناه؟

وقد تتضمن خطتنا سلسلة من أنشطة المراقبة الرسمية مثل الاستبيانات واستطلاعات الرأي والمقابلات الرسمية وفرق المناقشة وتجميع الإحصاءات لتقييم تحقيق مؤشرات المشروع وأهدافه.

وفي المصادر الإضافية الواردة أدناه يمكنك الحصول على إرشادات حول كيفية تصميم مؤشرات وأهداف تتسم بأنها (محددة وقابلة للقياس وقابلة للتحقيق وواقعية ومحددة زمنياً)¹⁰.

موارد إضافية:

UN Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO) and Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools*, 1st ed. (New York: UNDPKO and OHCHR, 2011).

مشروع العدالة العالمية، "مؤشر سيادة القانون".

Sally Engle Merry, Kevin E. Davis, and Benedict Kingsbury, eds., *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*, Cambridge Studies in Law and Society (New York: Cambridge University Press, 2015).

UNDP, *Why, What and How to Measure? A User's Guide to Measuring Rule of Law, Justice and Security Programmes* (New York: UNDP, August 2014), <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/why--what-and-how-to-measure--a-users-guide-to-measuring-rule-of.html>.

Vera Institute of Justice, *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector* (New York: Vera Institute of Justice, 2003).

مراقبة أثر تصرفاتنا لا تنتظر وقوع تحول معين في الاستراتيجية وبالتالي لا ينبغي الانتظار حتى نهاية الإطار الزمني للمشروع. فمراقبة تصرفات أحد الأفراد هو نشاط مستمر ولا يحتاج إلى تكلفة أو أن يكون رسمياً أو معقداً أكثر من اللازم.

ولكن النقطة الهامة هي أن الأسلوب النظامي يتطلب جمعاً مستمراً للمعلومات وتقييم هذه المعلومات لتحديد أثر الإجراء ومعرفة الأجزاء الناجحة وغير الناجحة منه والدروس التي يمكننا تعلمها والتعديلات اللازمة. وفضلاً عن آليات المراقبة الرسمية، يمكن أن تنطوي عملية جمع البيانات تلك على نشاط بسيط مثل حوارات منظمة مع الأشخاص المُنفذين والأشخاص المتضررين بشكل مباشر من الإجراء المُتخذ.

مثال

مالاوي

تعقد لجان رواد المحكمة اجتماعاً كل شهر تحضره وكالات العدالة الجنائية في المحافظات لمناقشة المشكلات المحلية وإيجاد حلول محلية بتكلفة منخفضة. ولا تضم اللجان جهات حكومية فحسب مثل الشرطة وموظفي المحكمة بل تضم أيضاً شيوخ القبائل التقليديين وغيرهم من الجهات غير الحكومية مثل مساعدي المحامين بالمجتمع. وأثناء عملية معالجة مشكلات العدالة تستفيد اللجان أيضاً من المشورة والمدخلات الواردة من الكيانات غير القانونية مثل إدارة الرعاية الاجتماعية، عند الاقتضاء.

المصدر: مركز CHREAA لحقوق الانسان، "للحصول على معلومات عن مركز CHREAA" انظر، http://chreaa.org/?page_id=2.

وغالباً ما تُغفل مرحلة اختبار خلال مرحلة تنفيذ المشروع، وقد يؤدي هذا إلى تنفيذ مستمر للإجراء المُتخذ، الذي يعد في الحقيقة غير كافٍ أو غير فعال في إحداث تغيير أو قد يسبب ما هو أسوأ من ذلك، بأن تكون له آثار أكثر سلبية. ومرحلة اختبار مرحلة ضرورية بالنسبة لنا لنكون قادرين على الانتقال إلى مرحلة **اعمل**.

تحديد طريقة العمل

تتطلب مرحلة **اعمل** الخاصة بالأسلوب النظامي تحديد ما إذا كان ينبغي توسيع نطاق الإجراء الذي قمنا بتنفيذه أو تعديله أو مراجعته (على سبيل المثال، الإجراء الذي نُفذ في مناطق جغرافية كثيرة أو حتى محلية) (هل هناك بعض مكونات الإجراء المُتخذ التي تحتاج إلى تعديل؟) أو هل تبين أن الإجراء المُتخذ لا يقدم النتائج المتوقعة أو المطلوبة على الإطلاق؟ إذا حدث ذلك، ينبغي أن نوقف الإجراء بالكامل.

ويتوقف تحديد الخيار الذي ينبغي تطبيقه على البيانات المجمعة والتحليل المُتخذ طوال اختبار المتابعة.

وبمجرد تحديد أحد الخيارات، فمن الضروري العودة مرة أخرى إلى مرحلة **خطط** للعمل على الإجراء التالي. وقد يعني هذا صياغة خطة جديدة للإطلاق القومي لمشروع تجريبي والعودة مرة أخرى للاطلاع على خطتنا الأصلية وإجراء تعديلات بها أو يمكن أن نجد أن تشخيصنا أو افتراضاتنا كانت خاطئة وأنها في الحقيقة نحتاج إلى التخلي عن الخطة وأن نبدأ العملية برمتها من جديد وأن نبدأ بتشخيص جديد للمشكلة.

العودة إلى مرحلة خطط

يعد ضمان تخصيص الوقت والموارد الكافية لمرحلة **خطط** أمراً ضرورياً للتأكد من أن مبادرات التغيير صُممت لتكون مستجيبة وذات صلة ومستدامة. وهذه المرحلة، مثل جميع مراحل الأسلوب النظامي، لا تحدث مرة واحدة. فنحن في حاجة مستمرة إلى مطالعة السياق المحيط والقوى الفاعلة والعوامل وتكييف مبادراتنا على النحو المطلوب. كما أننا في حاجة مستمرة إلى مراقبة مدى تقدمنا وقياسه والتكيف على النحو المطلوب.

ويتضمن الأسلوب النظامي عملية تعليم وتحسين مستمرة.

1. قاموس أكسفورد على الإنترنت، <http://www.oxforddictionaries.com/us>.
2. http://www.toyota-global.com/company/toyota_traditions/quality/mar_apr_2006.html.
3. للاطلاع على مثال على أداة مشروعات استبيانات الخبراء، انظر الأمم المتحدة، مؤشرات سيادة القانون: دليل التنفيذ وأدوات المشروع، الإصدار الأول. (نيويورك: الولايات المتحدة، 2011)، 7.
4. UN Office for Drugs and Crime (UNODC) and United States Institute of Peace (USIP), *Criminal Justice Reform in Post-conflict States: A Guide for Practitioners* (New York: UNODC; Washington, DC: USIP, 2011), 64.
5. Matt Andrews, Lant Pritchett, and Michael Woolcock, "Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)," Working Paper 299 (Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, 2012), 14–15, <http://www.cgdev.org/publication/escaping-capability-traps-through-problem-driven-iterative-adaptation-pdia-working-paper>.
6. انظر الكتاب بعنوان "the 8-Step Process for Leading Change" (عملية الثماني خطوات لقيادة التغيير) على موقع كوتر إنترناشيونال الإلكتروني على الرابط التالي <http://www.kotterinternational.com/the-8-step-process-for-leading-change>.
7. Vera Institute of Justice, *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector* (New York: Vera Institute of Justice, 2003), 2.
8. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) دليل تخطيط ورصد وتقييم نتائج التنمية، (نيويورك: 6، 2002، UNDP).
9. المصدر نفسه.
10. المصدر نفسه، 68.

الجزء الثاني

الحقوق والمسؤوليات في ثقافة سيادة القانون

لن تقوم أي حكومة باعتراف وتبني مبدأ سيادة القانون تلقائياً. ولكن للقيام بذلك الأمر يجب أن يقابل استعداد الحكومة لتطبيق مبدأ سيادة القانون تأييداً من المجتمع لتطبيق ذلك المبدأ. ويصف ليولوكا أورلاندو، عمدة باليرمو، هذه العلاقة بعربة ذات عجلتين؛ إحداهما تمثل الحكومة بقوانينها ومؤسساتها، والأخرى تمثل المجتمع، أو "مجموعة المواطنين الواعيين والمسؤولين". على حد وصفه. ويستطرد أورلاندو في هذا السياق قائلاً: "يجب أن تتحرك العجلتان معاً وبنفس السرعة إذا ما أرادت العربة التقدم إلى الأمام بدلاً من الدوران حول محور ثابت."¹¹

الفصل الأول، الجزء الثالث، ثقافة سيادة القانون في الواقع العملي.

ويقوم مبدأ سيادة القانون بتحديد وتعريف سلطات الحكومة وسلوكيات أفراد المجتمع. وهذا يعني أن مبدأ سيادة القانون يتطلب أن يكون للجميع (أفراد المجتمع والمسؤولين الحكوميين) حقوقاً، ولكن سيكون على كل فرد مسؤوليات داخل المجتمع.

الدولة
والمجتمع
أشبه بعجلتين
في عربة
واحدة يجب
أن يتحركا معاً.

فالحرية، في سياق مبدأ سيادة القانون، لا تعني حصول كل فرد على ما يريده طوال الوقت أو أن للناس التصرف دون أي اعتبار لحقوق الآخرين. فالإقرار بالحقوق والمسؤوليات المشتركة الواقعة على أفراد المجتمع والمسؤولين الحكوميين هو ما يُشكل أساس أي مجتمع مبني على مبدأ سيادة القانون.

إلا أن فكرة الحقوق والمسؤوليات المشتركة قد تشكل تحدياً في البلدان التي خرجت من صراعات أو من وطأة حكم مدني مستبد أو حكم عسكري. فقد يرغب الأفراد والمجتمعات حديثي العهد بالسلطة في المطالبة بحقوقهم وحررياتهم، كما أنهم قد يقاوموا محاولات الحد من هذه الحريات. بينما تشهد المؤسسات العدلية والأمنية في نفس الوقت تحولاً مؤسسياً كبيراً وقد تواجه عناءً كبيراً في التوصل إلى كيفية القيام بأدوارها الجديدة كدعاة للحقوق والحريات.

وتأمل على سبيل المثال قضية أفراد المجتمع ممن يريدون تنظيم احتجاجات أو مظاهرات للمطالبة بحقوقهم أو للمطالبة بحكومة تخضع للمساءلة بشكل أكبر أو للاحتجاج على إجراء حكومي لا يوافقون عليه.

وحرية التجمع (وفي بعض الأحيان "حرية الاجتماع") هي أحد حقوق الإنسان المعترف بها على الصعيد الدولي (انظر المادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) وهي من الحقوق المشمولة في دساتير العديد من الدول.

المادة 21: يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم.

وهكذا، فإن الحق في حرية التجمع غير مقيّد، إلا أن القانون الدولي يسمح بفرض قيود على ممارسة هذا الحق بموجب القانون لحماية مصالح الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو لحماية الصحة العامة أو الأخلاقيات العامة أو حقوق وحريات الآخرين.

لذا فالتحدي الذي تواجهه الدول والمجتمعات يتمثل في إيجاد توازن بين حماية ومناصرة حق التجمع السلمي وبين حماية الأمن القومي والسلامة العامة وحقوق الآخرين.

الفصل الأول، الجزء الأول، دور سيادة القانون في تحقيق التوازن بين العدالة والأمن.



ففي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، حيث لا تزال السلطات تحاول فرض قوتها وتوطيد سلطاتها، تكون فكرة الاحتجاجات الشعبية تهديدية من الناحية السياسية، وقد يتم تقييد أو منع أو قمع هذه الاحتجاجات تحت شعار حماية الأمن القومي. وللأسف قد ينتج عن تجريد أفراد المجتمع من حقوقهم الأساسية زيادة انعدام ثقتهم في السلطات، وقد يقود ذلك إلى تفويض الشرعية المعتبرة أو الفعلية للسلطات، وقد يؤدي إلى ارتكاب المزيد من أعمال العنف غير القانونية وزيادة عدم الاستقرار. وبمعنى آخر، فإن الإجراءات المُتخذة لحرمان الأفراد من حقوقهم قد تؤدي إلى تفويض ثقافة سيادة القانون.

آليات المشاركة بين الدولة والمجتمع

إن عملية بناء علاقة من الثقة بين الدولة والمجتمع ليست بالأمر الهين. فالأمر يستغرق وقتاً ويتطلب إرادةً ودعمًا من كلا الطرفين. والمجتمع المدني هو أحد تلك الآليات لتقليص الفجوة بين الدولة ومواطنيها والتشجيع على بناء الحوار والثقة ودعم الدولة لوضع آليات تواصل أخرى مباشرة مع المواطنين أنفسهم.

وإشراك المجتمع (المدني) في صناعة السياسات وعمليات التغيير أمر مهم ولكنها عملية نادرًا ما تكون مباشرة. ففي السياقات التي تكون فيها هذه المشاركة على مستوى محلي أو وطني نادرة أو مخصصة لغرض ما أو غير موجودة، قد يتطلب تأسيس آليات فعالة تحديد جماعة قائمة لعقد اجتماعات دورية مع المسؤولين الحكوميين، وتحديد من مسؤولي برامج التغيير والمؤثرين فيه وذلك للتأكد من القبول السياسي للعملية، وتدريب وبناء الكفاءات لدى جميع الأطراف المهتمة بشأن كيفية عقد اجتماعات وكيفية المشاركة في الحوارات وتسهيلها بشكل فعال، وتوفير الدعم التقني من أجل ترجمة نتائج تلك الحوارات إلى مبادرات سياساتية عملية ومستجيبة.

الإجراءات التي
تحرم الأفراد
من حقوقهم
تقوض ثقافة
سيادة القانون.

مثال

مراكز خدمة المواطنين في البوسنة والهرسك

في مدينة دوماجيفاك في البوسنة والهرسك، كانت إحدى النتائج المترتبة على الحرب البوسنية (1992-95) إنعدام ثقة الجمهور في الحكومة على المستويات كافة. وقد سعت سلطات المدينة إلى تحديد احتياجات مواطنيها والوفاء بها بطريقة أفضل بدعم أحد المشاريع الممولة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي والسفارة الهولندية. وبدأ المشروع من خلال العمل مع الحكومة المحلية لتحسين الخدمات الرئيسية، وتوفير مركز لخدمة المواطنين ومجمع لتلبية جميع الخدمات والذي يقدم خدمات كثيرة ويسهل منح التصاريح والخدمات الأخرى بشكل كبير على المواطنين من خلال إتاحة الوكالات المختلفة المسؤولة عن إدارة الوثائق والعمليات الرسمية تحت سقف واحد. وفي الماضي، كان على الفرد الذهاب إلى مكاتب حكومية عديدة للحصول على وثائق إدارية ضرورية. أما الآن فقد أصبحت العملية لا تستغرق سوى بضع ساعات أو حتى بضع دقائق. فقد حسنت المراكز من عملية الإدارة المالية للبلديات وساهمت في توفير الكفاءة والشفافية في عملية وضع الميزانية، مما قلل بشكل كبير أوقات الانتظار التي عانى منها المواطنون للحصول على الخدمات الحكومية. وأصبح بإمكان المواطنين الاستفسار عن مخاوفهم أو طرح مشاكلهم والتواصل بشكل مباشر مع المسؤولين المعنيين وتعزيز ثقة واستجابة السلطات للاحتياجات المحلية.

المصدر: الموقع الإلكتروني لشركة كيمونكس للتنمية الدولية، مقالة بعنوان "بناء حكومة محلية"، <http://www.chemonics.com/OurImpact/SharingImpact/ImpactStories/Pages/Building-Local-Government.aspx>

مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI)

في بعض الحالات، تتطلب بعض المؤسسات الإقليمية أو الدولية تشاور حكومات الدول الأعضاء مع المجتمع المدني من أجل الوفاء بالتزاماتها. وينص المعيار الدولي لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI) على أن تعمل الحكومات مع المجتمع المدني في تأسيس مجموعة من أصحاب المصلحة المتعددين للإشراف على تنفيذ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. ووفقاً لهذا المعيار، يجب أن تشارك إحدى منظمات المجتمع المدني المستقلة بشكل كامل وبكفاءة في عملية مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. وتلتزم الحكومة بضمان عدم وجود أية عوائق أمام مشاركة المجتمع المدني، بما في ذلك من خلال توفير "بيئة تساعد على... مشاركة المجتمع المدني فيما يتعلق بالقوانين والتشريعات والقوانين الإدارية ذات الصلة."

المصدر: الأمانة الدولية لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI)، من كتاب بعنوان "معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية" (أوسلو: مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية EITI، 11 يوليو/تموز 2013)، https://eiti.org/files/Arabic_EITI_STANDARD.PDF

دور الدولة والمجتمع المدني في تعزيز ثقافة سيادة القانون

يحتاج أي مجتمع تتجسد فيه ثقافة سيادة القانون بقوة إلى ما هو أكثر من مجرد المبادئ القانونية والأنظمة والمؤسسات القانونية اللازمة لوضعها وتنفيذها وتطبيقها. ولضمان تحقيق العدل والأمن الفعلي لجميع أفراد المجتمع، يجب أن تحظى هذه القوانين والأنظمة والمؤسسات والأفراد الذين يعملون داخل هذه المؤسسات بالشرعية. ويجب أن يؤمن أفراد الأمة بهذه القوانين والأنظمة والمؤسسات وأن يثقوا بها ويحترمونها وأن يحرصوا على الالتزام بها. وتنبع الشرعية من مبدأ الشمولية، والتي تتمثل في فكرة أن جميع الأفراد داخل المجتمع متساوون ومسؤولون أمام القانون؛ وأن القوانين يتم سنّها وإدارتها بنزاهة وشفافية وبطريقة تحترم وتحمي الحقوق الأساسية لجميع الأفراد، وأن جميع الأفراد بغض النظر عن وضعهم المالي أو الاجتماعي يحظون بآليات تتسم بالكفاءة والفعالية في حل صراعاتهم.

ويدور مبدأ سيادة القانون بصورة أساسية حول العلاقة بين الحكومة وأفراد المجتمع. فهي تدور حول إنشاء نظام يقوم فيه الحكام والمحكومون معاً بتحديد قوانين المجتمع ويكونوا مسؤولين فيه أمام هذه القوانين. ويقوم مبدأ سيادة القانون بتقييد وتعريف سلطات المسؤولين الحكوميين ويسمح لهم بتقييد سلوكيات أفراد المجتمع؛ أي أننا، باعتبارنا مجتمعاً، نوافق على اتباع قوانين معينة. وهذا الإقرار المتبادل بين أفراد المجتمع والمسؤولين الحكوميين بالحقوق والمسؤوليات المشتركة الخاصة بجميع أفراد المجتمع هو ما يُشكل الأساس لأي مجتمع مبني على مبدأ سيادة القانون.

إلا أن العلاقة بين الحكومة وأفراد المجتمع لن تنجح إن لم تكن مبنية على الثقة. ولإنشاء مجتمع مبني على سيادة القانون، يتعين على الأفراد الوثوق في الحكومة التي تعمل من أجل تحقيق مصالحهم. ويحتاج الفرد العادي إلى أن يؤمن بأن القوانين أو القواعد المتفق عليها تُشكل جزءاً أساسياً من العدالة ويمكن استخدامها لتحقيق العدالة، وأن الأنظمة التي تضع وتؤيد هذه القوانين تحسن من نوعية حياة الأفراد وتعمل على ترسيخ السلام في المجتمع. ويمكن للمجتمع المدني تأدية دور أساسي في تطوير ودعم هذه العلاقة الهامة والمحافظة عليها.

تعريف "المجتمع المدني"

إن مصطلح "المجتمع المدني" هو مفهوم حديث (وغربي في الغالب)، على الرغم من أن جذوره تعود إلى عصور أرسطو، مثله في ذلك مثل مفاهيم سيادة القانون. واليوم يُنظر إلى المجتمع المدني كمساحة خارج مؤسسات الدولة والأسرة والسوق الاقتصادي؛ تلك المساحة التي يتم فيها النقاش والجدال والاتفاق فيما بين أفراد المجتمع وبينهم وبين مراكز السلطة السياسية والاقتصادية على تحديد العقد الاجتماعي، وذلك عبر أشكال مثل الاتحادات والجمعيات والأحزاب والحركات.¹² وبالتالي، فالمجتمع المدني هو عبارة عن مكان يُمكن فيه للمجتمع تحديد ما معنى أن تنتمي وتعيش داخل مجتمع مدني. وبينما لا نجد تعريفاً واحداً متفقاً عليه بشأن مصطلح المجتمع المدني، إلا أنه من المتعارف عليه بصورة عامة أن هذا المصطلح يشير إلى "أعمال تطوعية تتم بحرية دون إكراه من أجل تحقيق المصالح أو الأغراض أو القيم المشتركة."¹³

ولا ينبغي أن تتساوى منظمات المجتمع المدني مع المنظمات غير الحكومية فقط. فالمجتمع المدني هو مفهوم أوسع، يشمل جميع المنظمات والجمعيات التي توجد خارج المجتمع السياسي والاقتصادي، مثل النقابات العمالية والجمعيات المهنية وغرف التجارة والجمعيات العرقية والمنظمات ذات الطابع الديني والجمعيات الخيرية المسجلة والحركات الاجتماعية ومجموعات المناصرة. كما يضم المجتمع المدني العديد من الجمعيات الأخرى التي تنشأ لأغراض أخرى غير تعزيز برامج اجتماعية أو سياسية محددة مثل الجماعات الطلابية والمنظمات الثقافية والأندية الرياضية والمجموعات المجتمعية غير الرسمية.¹⁴

تتبع شرعية
الدولة من مبدأ
الشمولية.

وبالطبع تؤدي المنظمات غير الحكومية أدواراً هامة في معظم الدول المتقدمة والنامية. فهي تُشكل السياسة من خلال ممارسة الضغط على الحكومات ومن خلال تقديم خبرات تقنية لوضعي السياسة. وهي تدعم مشاركة المواطن والتربية المدنية. وعلى الرغم من ذلك، ففي الكثير من الدول ترجح كفة المنظمات غير الحكومية على كثير من الأجزاء التقليدية من المجتمع المدني. ولتركيز الاهتمام فقط على دور المنظمات غير الحكومية ذات الطابع الغربي يجب أن تُستبعد المنظمات المتنوعة والمحددة ثقافياً والتقليدية التي تؤدي أدواراً أساسية في المحافظة على مجتمع مدني مثل المجتمعات البوذية في بورما والمجالس في باكستان، أو ثقافة الروانديين الخاصة بالعمل الجماعي والدعم المتبادل لحل المشكلات داخل المجتمع (آلية حل مشكلة المشاركة المجتمعية).¹⁵ وغالباً ما يكون لهذه المجموعات قاعدة أصيلة من السكان ومصادر تمويل محلية آمنة وهي الخصائص التي غالباً ما تفتقر إليها أهداف المنظمات غير الحكومية الجديدة التي تنتشر أثناء انتقال بلد ما من الصراع أو الحكم الاستبدادي.

المجتمع المدني مقابل الدولة

في الكثير من البلدان، خاصة تلك التي عانت من الصراع أو دكتاتورية مدنية أو حكم عسكري، غالباً ما تكون هناك علاقة ضعيفة بين كيانات الدولة والمجتمع المدني. ويميل النظر إلى منظمات المجتمع المدني من قبل الحكومات القمعية على أنها تهديدات معادية لسلطتها وأنها قادرة على تقويض سيطرتها على المجتمع. وفي الحقيقة، اعتنقت دول أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية، في السبعينيات والثمانينيات من القرن التاسع عشر، فكرة المجتمع المدني باعتبارها مفهوم لتغيير المجتمع ولمعارضة الأنظمة العسكرية والاستبدادية بشكل مباشر.¹⁶ ونتج عن ذلك، أن تم حظر منظمات المجتمع المدني أو تقييد نطاق أنشطتها (بموجب القانون أو الممارسة) أو السماح لها بالعمل فقط ما دامت لا تفعل شيئاً يتحدى سلطة الدولة. وقد يتعرض أعضاء منظمات المجتمع المدني في هذا السياق للاعتقال والحبس وحتى التعذيب لمجرد أنهم يحاولون القيام بعملهم. وقد تخشى الحكومات أن تكون منظمات المجتمع المدني، ولاسيما المنظمات غير الحكومية، أدوات لعوامل خارجية أو "أيدي أجنبية." ففي التسعينيات من القرن التاسع عشر، استخدمت الحكومات الغربية والمؤسسات العالمية المجتمع المدني كأداة لتحقيق الديمقراطية وتسهيل إصلاحات السوق في الدول النامية. ويعتبر الحظر والقيود على مسألة التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية إحدى الوسائل التي تستخدمها الدول القمعية عادة للحد من هذا التدخل الخارجي المتصور أو الفعلي.

وخلال المرحلة الانتقالية لأي بلد، عندما تتغير آليات الحكم والسلطة والشرعية بشكل كبير، يكون إنشاء علاقات تقوم على الثقة والشرعية مع أفراد المجتمع أمراً ضرورياً، ليس لإنشاء بنية الدولة فحسب بل لإنشاء المجتمع المدني كذلك. فلكل من الدولة والمجتمع المدني دور هام كي يؤديه في تعزيز سيادة القانون، ولكن يمكن أن يُصاب كل منهما بأزمة ثقة بين بعضهما البعض وأفراد المجتمع عامة. فبالنسبة لأصحاب السلطة، قد يعجز هؤلاء عن إدراك فوائد المشاركة مع المجتمع المدني. وقد يكون هناك تصور لدى كل من جهاز الدولة والمجتمع المدني أنه أثناء مرحلة "الطوارئ" لإعادة بناء الدولة وتحقيق الاستقرار بها لن يكون هناك وقت للتشاور. وقد تتردد مجموعات المجتمع المدني في الاقتراب من السلطات والمشاركة معها نظراً للتجارب السلبية الماضية. وعندما يتشاركان، يتم ذلك في الغالب بطريقة تنافسية تؤدي إلى تفويض أي علاقة محتملة مبنية على الثقة.

قد تحدث
أزمة ثقة
بين الدولة
والمجتمع
المدني.

المجتمع المدني والدولة

يمكن اعتبار المجتمع المدني بمثابة عامل موازن لسلطة الدولة، وذلك من خلال المطالبة بمساءلة الدولة عن طريق المراقبة وممارسة الضغط والمناصرة لضمان قيام الدولة بالتزاماتها تجاه شعبها ومن خلال أن تكون بمثابة الرقيب على السياسات الحكومية غير الفعالة أو إساءة استخدام السلطة. ومن ثم يعتبر المجتمع المدني في كثير من الأحيان لاعباً لدور مُعاد في مواجهة الدولة؛ إلا أن المجتمع المدني ليس معادياً بطبيعته. وقد تتفاعل بعض منظمات المجتمع المدني مثل المجموعات المنظمة محلياً والقاعدة الشعبية والمبنية على المجتمع (على سبيل المثال، لجان الأحياء السكنية والاتحادات الائتمانية ومجموعات المساعدة الذاتية النسائية) مع أجهزة الدولة بطرق محددة ومحلية للغاية (أي من خلال مشاريع القروض الصغيرة التي تهدف إلى تعزيز الوضع الاجتماعي والاقتصادي للمستفيدين من المشروع)، ولكنهم قد لا يدخلون أبداً مجال السياسة وربما يؤثر ذلك على معادلة القوة بشكل هامشي. بينما قد تتفاعل منظمات المجتمع المدني الأخرى مثل الجمعيات أو الاتحادات التجارية أو غيرهما من مجموعات العمل الجماعي، مع الأحزاب السياسية أو تُكون الأساس لحملة سياسية وطنية (أي في مجال قضايا الحقوق الاقتصادية والإصلاح الدستوري)، بينما قد تكون لدى غيرهم (ولاسيما المنظمات غير الحكومية) مهمة محددة بالتأثير على التشريع أو نتائج السياسة العامة (أي ممارسة الضغط وتقديم مساعدة تقنية بشأن حقوق الانسان أو القضايا البيئية).¹⁷

ونظراً لاتساع نطاق العمل، فهناك العديد من الطرق لقيام المجتمع المدني وإتمامه دور الحكومة، ولاسيما في تقليل حجم الفجوة الموجودة بين الدولة وأفراد المجتمع ولتشجيع الحوار وبناء الثقة ودعم الدولة في وضع آليات مباشرة أخرى من التواصل مع المجتمع.

يمكن أن
يكون المجتمع
المدني شريكاً
استراتيجياً مع
الدولة.

ويمكن أن يكون المجتمع المدني شريكاً استراتيجياً في عملية التحويل بطرق عديدة، منها:

- مساعدة الدولة في تعزيز ورفع مستوى الوعي العام بمبادرات التغيير الخاصة¹⁸
- تعزيز وتسهيل مشاركة المجتمع¹⁹
- تسهيل عملية بناء الثقة بين المجتمعات المنقسمة وداخلها وبين الدولة والمجتمع²⁰
- الوساطة في عملية إعادة التفاوض بشأن العقد الاجتماعي وتسهيلها من خلال الحوار والنقاش المفتوح بين مؤسسات الدولة والمجتمع حول احتياجات ومخاوف المجتمع²¹

وغالباً ما تحتاج السياسات الحكومية إلى مساعدة المجتمع المدني، بل ويمكنها الاستفادة من تلك المساعدة، والتي تكون على سبيل المثال من خلال الشراكات في تطبيق مشروع ما في المناطق التي تكون فيها لدى الحكومة مصادر محدودة؛ على سبيل المثال في توفير وتقديم التثقيف والدعم القانوني للتجمعات السكانية الضعيفة، أو في تقديم الخدمات الاجتماعية. وفي هذا الجانب، من المفترض أن تكون أنشطة منظمات المجتمع المدني مكتملة لأنشطة مؤسسات الدولة لا بديلة عنها. فقد تكون منظمات المجتمع المدني (كالمنظمات غير الحكومية) الشبيهة بتلك المؤسسات شبه الحكومية و/أو الكيانات الموازية للمؤسسات الحكومية، ضارة على المدى البعيد، كأن تقوم على سبيل المثال بتقويض الثقة في المؤسسات الحكومية وشرعيتها من خلال عدم الاستجابة لاحتياجات المجتمع بما يؤدي في النهاية إلى الإضرار بصورة استقلالية منظمات المجتمع المدني بل والمساهمة في حالة قائمة من عدم الاستقرار بين المجتمعات.

وهكذا، ما من شك في أن الآليات الرسمية التي تساعد في رَأب الصدع بين المجتمع المدني وصناع السياسات ضرورية لتقوية العلاقة بين الدولة والمجتمع وللتأكيد على أن السياسات العامة تعكس احتياجات المجتمع بشكل فعال. فهذه الآليات من شأنها أن تسمح للمجتمع المدني بالعمل كلسان ناطق عن احتياجات المجتمعات وعن الحكومات لتوصيل المعلومات الخاصة بها إلى المجتمعات التي

تنفر من الاستماع إلى المسؤولين الحكوميين. وقد يتطلب تأسيس آليات فعالة تحديد جماعة قائمة لتبني مهام الترتيب لعقد اجتماعات دورية مع المسؤولين الحكوميين، وتحديد من هم مسؤولو برامج التغيير والمؤثرون فيه وذلك للتأكد من القبول السياسي للعملية، وتدريب وبناء الكفاءات لدى جميع الأطراف المهمة بشأن كيفية عقد اجتماعات وكيفية المشاركة في الحوارات وتسهيلها بشكل فعال، وتوفير الدعم التقني من أجل ترجمة نتائج تلك الحوارات إلى مبادرات سياسات عملية ومستجيبة. ومن الممكن لهذه الآليات أن تعمل على مستوى محلي أو قومي أو إقليمي أو حتى عالمي، وذلك كما نرى في لجان مستخدمي المحاكم المحلية في مالابو وكينيا، وفي برنامج حوار العدالة والأمن التابع لمعهد الولايات المتحدة للسلام وآلية مراجعة النظراء الإفريقيين التابعة لاتحاد الدول الإفريقية. وتتبنى هذه الآليات علاقة يمكن للأطراف الفاعلة في المجتمع المدني من خلالها تأسيس روابط مع الأطراف الفاعلة في الحكومة اللازمين للقيام بعملهم وأيضاً للحفاظ على الاستقلالية المطلوبة من أجل الأداء الفعال لأدوارهم في مراقبة الدولة والتواصل مع الجمهور والدفاع بالنيابة عنه أمام الدولة.

وفي هذه العلاقة الثنائية الاتجاه يحتاج المجتمع المدني إلى الحماية من الدولة للتأكيد على استقلالية وحرية تصرف أفراد المجتمع المدني، كسنة القوانين الداعمة لمبادئ حرية التعبير وتكوين الاتحادات وتأسيس أطر تنظيمية واضحة وعملية للقطاع غير الحكومي بما في ذلك إجراءات التسجيل التي تتسم بالشفافية، ومنح حوافز ضريبية مقابل تمويل الجماعات غير الربحية والتشجيع على تأسيس شركات رسمية وغير رسمية مع منظمات المجتمع المدني. ففي عام 2013 في ميانمار (بورما) على سبيل المثال انضمت منظمات المجتمع المدني معاً تحت مظلة ائتلاف واحدة شملت خبراء في مجال الصياغة القانونية لمساعدة الحكومة وتقديم المشورة لها في صياغة قانون جديد للمنظمات غير الحكومية.

المجتمع
المدني ليس
بالضرورة
"أفضل" من
الدولة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المجتمع المدني ليس بالضرورة "أفضل" من الدولة، ويجب الحذر هنا من إضفاء صفة المثالية الحاملة على دوره في المجتمع. وما من شك أن المجتمع المدني في كل مكان ما هو إلا "مزيج مربك ما بين الصالح والطالح والشاذ المطلق" على حد وصف توماس كاروترز.²² ويتكون المجتمع المدني من أفراد وجماعات واتحادات تمثل جهات نظر مختلفة من قلب المجتمع وتقوم بأفعال سعيًا وراء تحقيق نطاق عريض من الأهداف. وقد لا تمثل هذه الأهداف "الصالح العام" في معظم الأحيان، فبعض المنظمات تركز بشكل مكثف على جداول أعمالها الخاصة (كجماعات البيئة والجماعات الأخرى المهمة بمجال واحد وتلك المنظمات ذات الانتماءات والدوافع السياسية) ولا تهتم بخلق توازن بين الرؤى المختلفة للصالح العام.

المجتمع المدني وعامة الشعب

لا تثق الشعوب تلقائياً بمنظمات المجتمع المدني.²³ في الحالات التي تكون فيها طفرة نهوض منظمات جديدة، قد تكون هذه المنظمات غير خاضعة لتنظيم جيد، كما يمكن النظر إليها على أنها تمثل وتخدم مجموعة محددة من الصفوة (على سبيل المثال هؤلاء ممن يتحدثون الإنجليزية ويمكنهم الدخول مع متبرعين عالميين في اجتماعات في العاصمة) وتهتم فقط بتأمين التمويل من المتبرعين الدوليين. وقد يُنظر إلى الأعضاء الفاعلين في المجتمع المدني على أنهم مجرد امتدادات لأجهزة الدولة تعمل من دون شفافية ولا تظهر الكثير بشأن أعمالها على أرض الواقع. وغالباً ما تكون منظمات المجتمع المدني كارهة للتعاون والتنسيق مع الأفراد الفاعلين الآخرين بمن فيهم الساسة والمسؤولين والأكاديميين والجماعات العقائدية وجماعات الأعمال التجارية. إلا أن التعاون هنا قد يأتي بزيادة في التأثير وزيادة ثقة العامة فيها وزيادة شرعيتها.

الحقوق والمسؤوليات

يتطلب تأسيس ثقافة سيادة القانون التفكير المتمعن والنقاش العميق والصيغة المتقنة من قبل جميع الأعضاء الفاعلة (دولة ومجتمعاً) لما يجب القيام به للمشاركة في إحدى المجتمعات المدنية. وتحديد هذا الإطار (حيث الاعتراف والاحترام المتساوي لحقوق كل فرد ومسؤولياته في المجتمع) لا يمكن أن يتم من دون تعزيز أدوار كل من الدولة والمجتمع المدني بشكل مشترك.

فكر

- ما هي أدوار منظمات المجتمع المدني في بلدك؟
- كيف يتم النظر إلى تلك المنظمات من قبل الحكومة وأفراد المجتمع؟
- ما هي بعض الانتقادات الموجهة إلى منظمات المجتمع المدني؟
- ما الذي يمكن القيام به من أجل تقوية العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة بالنسبة لبلدك؟
- إلى أي مدى يمكن للعلاقة القوية بين الحكومة والمجتمع المدني أن تساهم في دعم وتعزيز ثقافة سيادة القانون؟

التأمل في الحقوق والمسؤوليات

مع نهوض دولة ما من وطأة الحكم الدكتاتوري أو الحكم العسكري (كما الحال في ميانمار (بورما) عام 2011)، تنشأ مساحة لأفراد المجتمع لممارسة الحقوق والحريات الأساسية التي حرّموا منها في السابق.

وحرية تشكيل الجماعات هي إحدى تلك الحريات التي زادت من قوة المجتمعات الراغبة في ممارسة حقها في التعبير عن الرأي تجاه التطورات السياسية أو ترسيخ الحقوق الأخرى بشكل أقوى (كحق الوصول إلى الخدمات العامة) أو تحميل حكومة حديثة التشكيل المسؤولية تجاه أعمالها. إلا أن التجمع من أجل ترديد هذه الآراء قد يخلق نوعاً من التوتر بين المواطنين التواقين إلى ممارسة حقوقهم وحرياتهم المؤسسة حديثاً وبين المسؤولين الحكوميين الذين يناضلون من أجل دعم النظام والقانون والحفاظ عليهما وضمان الاستقرار الاجتماعي والسياسي وتعزيز صلاحياتهم في المشهد السياسي الجديد.

ونظراً لعدد من العوامل كفقدان الثقة المتوارث في الحكومة وافتقار مؤسسات الدولة للشرعية والعنف والصراع، يكون الأمر الغائب في العادة هو التقدير من جميع الجوانب أن لجميع أفراد المجتمع والمسؤولين الحكوميين أدواراً ومسؤوليات مشتركة في تأسيس مجتمع جديد قائم على مبدأ سيادة القانون، أو بتعبير آخر تأسيس ثقافة سيادة القانون.

وتقدم دراسة الحالة التالية للقراء فرصة لاستكشاف تحدي احترام ومناصرة الحقوق والمسؤوليات الخاصة بكل من المسؤولين الحكوميين (أفراد الشرطة في هذه الحالة) وأفراد المجتمع.

دراسة حالة: ميانمار (بورما) وحرية التجمع

تسمح المادة 354 من الدستور البورمي لعام 2008 بحرية التعبير وحق التجمع السلمي. وجاء نص المادة 18 من قانون التظاهر والتجمع السلمي لعام 2011 أن على الأشخاص أو الجماعات الراغبة في القيام بمظاهرة الحصول على تصريح مسبق من جهاز الشرطة المحلي.²⁴ فإن لم يتم منح هذا التصريح جاز اللجوء إلى جهاز الشرطة الإقليمي أو جهاز شرطة الدولة. ويجوز للشرطة عدم التصريح بالتظاهر إذا تبين لها وجود خطر على الأمن القومي "والنظام والقانون وسلام وهدوء المجتمع والنظام العام والأخلاقيات العامة."

وفي السابق أثناء الحكم العسكري، لم تكن حرية التظاهر موجودة وأي إشارة إلى أي تظاهر عام كان يتم قمعها فوراً على يد القوات العسكرية. أما في ظل الحكومة الديمقراطية الجديدة يتمتع الناس بحرية التظاهر، وعلى جهاز الشرطة الذي يفتقر إلى المعدات الأساسية وإلى التدريب الكافي أن يتعامل مع المتظاهرين طبقاً لمعايير القانون المحلي والدولي.

إلا أن جهاز الشرطة قام برفض التصريح لأغلب المظاهرات دون إبداء أي تبرير لهذا الرفض. واجتاحت مشاعر الغضب العامة لمنعهم حق التظاهر السلمي. ولم تكن هناك شفافية في عملية صناعة القرار ولم يتم التشاور مع المتظاهرين المحتملين وكان أمام الجماعات اختيار إما الامتناع عن التظاهر أو التظاهر بشكل غير قانوني. وحينما قامت الجماعات بالتظاهر من دون تصريح تم استهداف قادة المتظاهرين واعتقالهم.

وهناك تاريخ طويل من عدم الثقة بين الشعب من جانب وجهاز الشرطة والحكومة من جانب آخر، حيث اعتقد العديد من الناس أن الحكومة كانت تعود إلى سالف عصرها الدكتاتوري

العسكري وأنها غير ملتزمة تجاه مناصرة مبدأ سيادة القانون.

وخلال عام 2012، قام الناشطون بالتظاهر ضد مصادرة أراضي إحدى القرى المحلية بغرض توسيع منجم نحاس مدعوم بتمويل من الحكومة الصينية يقع في الجزء الشمالي الغربي من البلاد. وقام المتظاهرون بضم القرويين المحليين والناشكين البوذيين ممن يدعون أن عمليات التنقيب والحفر في المنجم تضر بيئتهم المحلية. كما ادعى القرويون المحليون أن محاصيلهم الزراعية كانت تتضاءل في المنطقة نظراً للتلوث الذي يتسبب فيه المنجم، وأن مصادرة الأراضي من قبل الحكومة لصالح المنجم قد تسبب في إنقاص مساحات المروج الخضراء التي تقتات عليها الماشية (والتي تعتبر مصدر الدخل الأساسي للقرى المحلية).

ولم يكن لدى المتظاهرين المحليين تصريح من الشرطة للقيام بمظاهراتهم المتعددة، والتي استمرت منذ بداية العام. وأثناء هذا الوقت ادعت السلطات أن المتظاهرين قاموا بعرقلة سير الأعمال في المنجم وهددوا عمال المنجم وقاموا بتخريب الممتلكات.

وفي 24 نوفمبر/تشرين ثاني من نفس العام قام وزير الشؤون المحلية بالإعلان على القنوات التلفزيونية والمحطات الإذاعية القومية أن على جميع المتظاهرين مغادرة المنطقة التي قاموا بالتجمهر فيها بحلول الساعة 12 منتصف الليل يوم 27 نوفمبر/تشرين ثاني، وقام رئيس جهاز الشرطة المحلية بتكرار الإعلان التلفزيوني ذاكراً أنه إذا لم يغادر المتظاهرون المنطقة فسوف يتم اتخاذ إجراء ضدهم. ومع عدم مغادرة المتظاهرين على إثر ذلك الإعلان في الموعد المطلوب، قام قسم إدارة المقاطعة بالإعلان مجدداً في 28 نوفمبر/تشرين ثاني أن الحشود سيتم تفرقتها بالقوة إن لم تغادر المنطقة، ولكن ظل المتظاهرون في مكانهم. وشرع أفراد الشرطة باستخدام مكبرات الصوت يأمرون المتظاهرين بالمغادرة ولكنهم رفضوا.

وبحلول الساعة الثالثة فجر يوم 29 نوفمبر/تشرين ثاني قامت الشرطة بمحاولة تفريق حشود المتظاهرين باستخدام خراطيم المياه وما يصل إلى 55 قنبلة مسيلة للدموع، وأصيب على إثر ذلك 108 من المتظاهرين حينما سقطت القنابل المسيلة للدموع على الخيام التي احتمى بها المتظاهرون، حيث ذابت المادة المصنوعة منها الخيام لتتساقط على هؤلاء المتظاهرين الذي احتموا بداخلها مسببة لهم حروقاً بليغة.

واستقطب رد الفعل هذا من أفراد الشرطة، الذي أدى إلى إصابة العديد من الناشكين البوذيين وغيرهم من المتظاهرين إصابات بليغة، العديد من الانتقادات على الصعيد المحلي والدولي، وتساءل العديد من الناس حول مصداقية حركات الإصلاح الحكومية التي شملت تشريع قوانين تحمي حق التظاهر السلمي.

فكر

- ماذا كانت حقوق ضباط الشرطة في هذا المشهد؟ هل قاموا بممارسة تلك الحقوق بشكل صحيح؟
- ماذا كانت حقوق المتظاهرين في هذا المشهد؟ هل قاموا بممارسة تلك الحقوق بشكل صحيح؟
- ماذا كانت المسؤوليات الواقعة على المتظاهرين في هذا الموقف؟ هل قام المتظاهرون بالوفاء بتلك المسؤوليات على النحو الملائم؟

تابع في الصفحة التالية.

- هل هناك أية مصالح أو رغبات مشتركة بين الشرطة والمتظاهرين؟ إذا كانت هناك مصالح أو رغبات مشتركة، فما هي تلك المصالح أو الرغبات المشتركة؟ على سبيل المثال، ترى الشرطة أن دورها يتمثل في حماية المجتمع وضمان أمن وسلامة الجميع بمن فيهم العاملون في المنجم ومالكوه، بينما المتظاهرون تآثرون لأن حقوقهم ليست محمية. هل تعتقد أن على الشرطة حمايتك وحماية أمن وسلامة مجتمعك؟
- ما هي الإجراءات التي يمكن اتخاذها للتعامل مع مصالح ورغبات الطرفين ولضمان سلمية المظاهرات المستقبلية؟

لن تنجح العلاقة بين الحكومة والشعب الذي تحكمه إلا إذا كانت مبنية على الثقة، مثلها في ذلك مثل العلاقات الأخرى. ويتطلب بناء تلك الثقة الكثير من الجهد، فالأمر يتطلب وجود حوار واحترام واجب واتفاق شرعي بين كل من أعضاء الحكومة والمجتمع على تبني رؤية للدولة مبنية على مبدأ سيادة القانون. بل ويتطلب الأمر تفهم منظور الطرف الآخر والتعامل مع مصادر نشوء الصراعات و/أو عدم الثقة. ومن المهم وضع آليات يمكنها السماح بالتواصل المفتوح وتسهيله بين المجتمع والحكومة من أجل التعامل مع المسائل والمخاوف بشفافية وفعالية.

مثال

تخفيف مظاهر العنف أثناء المسيرات في أيرلندا الشمالية

لجنة المسيرات هي هيئة عامة شبه قضائية غير حكومية مسؤولة عن وضع قيود على أية مسيرات يتم تنظيمها في أيرلندا الشمالية تكون مثيرة للصراع أو هجومية. وبعد تأسيس تلك اللجنة بموجب القانون في عام 1998، أصبح بإمكانها فرض قيود مثل حظر عزف الموسيقى أو تحويل مسار مسيرات العروض لتجنب المناطق التي تشهد صراعات أو حظر بعض المشاركين وفقاً للانتهاكات السابقة لقرارات اللجنة. وعادة ما يتم تنفيذ قرارات اللجنة بواسطة منظمي المسيرة أو من قبل الشرطة.

وتم تأسيس اللجنة باعتبارها وسيلة لتخفيف الاشتباكات العنيفة المتزايدة والتي حدثت أثناء العرض السنوي في مدينة بورتاداون في أيرلندا الشمالية. وأصرت منظمة أورانج أورد، وهي منظمة بروتستانتية تابعة لمدينة أولستر الأيرلندية، على السماح لها بتنظيم مسيرات في طريقها المعتاد من وإلى الكنيسة الموجودة في ضواحي المدينة، والتي قادت المجموعة عبر الركن الكاثوليكي المكتظ بالسكان من المدينة. ونظر السكان المحليون الذين أغلبهم من الكاثوليك و/أو الأيرلنديين القوميين إلى تلك المسيرة على أنها طائفية وعنصرية وسعت إلى حظر تواجدها من منطقتهم. واعتبرت منظمة أورانج أورد، التي نظمت مسيرات في هذا الطريق منذ عام 1807، أن هذا الموقف هجوماً على ثقافتهم. وفي عام 1995 والأعوام التالية، انتشرت الاحتجاجات والصدامات، مما أدى إلى اشتعال احتجاجات أخرى وأعمال عنف في جميع أنحاء أيرلندا الشمالية، وإثارة الاهتمام المحلي والدولي، وتعزيز ضرورة تدخل الشرطة بقدر كبير والتهديد بعرقلة عملية السلام.

وتلتزم لجنة المسيرات بالعمل عن كثب مع جميع المشاركين فيها أو المتضررين من مسيرات العروض لضمان احترام الحقوق وتحمل المسؤوليات من جميع المشاركين فيها. وللمساعدة في ذلك، أصدرت اللجنة دليلاً لمنظمي المسيرات. واعتمد الدليل على سلسلة من المبادئ المتعلقة بتحسين التواصل مع ممثلي المجتمع المحلي، والاتفاق على الموعد والمكان ومستوى الضجيج الذي تسببه المسيرات والسيطرة على مظاهر الاضطراب العام. ويقدم هذا الدليل نظاماً يتسم بالشفافية من أجل طلب إقامة المسيرات والاحتجاجات والموافقة على تنظيمها، بما في ذلك الأطر الزمنية والسلطات المسؤولة وأماكن تقديم الشكاوى..

11. من كتاب ليولوكا أورلاند بعنوان "Fighting the Mafia and Renewing Sicilian Culture" (مكافحة المافيا وتجديد الثقافة الصقلية)، الفصل السادس (نيويورك، دار إنكاونتر للنشر 2010، Encounter Books).

12. ماري كالدور، مقالة بعنوان "The Idea of Global Civil Society" (فكرة المجتمع المدني العالمي)، مجلة الشؤون الدولية العدد 79، 3 (2003)، <http://www.lse.ac.uk/globalGovernance/publications/articlesAndLectures/theIdeaofGlobalCivilSociety.pdf>

13. The Centre for Civil Society, "Report on Activities July 2005–August 2006," (London School of Economics, 2009) http://eprints.lse.ac.uk/29398/1/CCSReport05_06.pdf.

14. Béatrice Pouligny, "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New Societies,'" Security Dialogue 36, no. 4 (2005).

15. المصدر نفسه.

16. Mary Kaldor, *Human Security* (Cambridge: Polity Press, 2007).

17. Richard Crook, "Strengthening Democratic Governance in Conflict Torn Societies: Civic Organisations, Democratic Effectiveness and Political Conflict," Working Paper no. 129 (Brighton, UK: Institute of Development Studies, February 2001), <https://www.ids.ac.uk/files/Wp129.pdf>.

18. البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 2011: الصراع والأمن والتنمية (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2011)، 121.

19. Dumisani Nyalunga, "An Empowered and Robust Civil Society as an Ideal Strategic Partner of a Municipal Manager in the Promotion of Community Participation in Local Government," International NGO Journal 1, no. 3 (December 2006): 41.

20. Catherine Barnes, *Agents for Change: Civil Society Roles in Preventing War and Building Peace*, (The Hague: European Centre for Conflict Prevention, 2006), 76, http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5509~v~Agents_for_Change_Civil_Society_Roles_in_Preventing_War_Building_Peace.pdf.

21. Anirudh Krishna and Geoff Prewitt, "How Are Civil Society Organizations Important for Development?," chap. 1 in *Changing Policy and Practice from Below: Community Experiences in Poverty Reduction*, ed. Anirudh Krishna (New York: UNDP, 2000), <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/changing-policy-and-practice-from-below.html>.

22. Thomas Carothers, "Civil Society," Foreign Policy (Winter 1999–2000), <http://carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf>.

23. Duncan Green, *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, 2nd ed. (Rugby, UK: Practical Action; Oxford: Oxfam, 2012), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/from-poverty-to-power-2nd-edition-how-active-citizens-and-effective-states-can-249411>.

24. تم تعديل القانون في يوليو 2014، إلا أن غياب قوانين فرعية جديدة لتشريع هذا التعديل كان معناه أن تطبيق هذا القانون جاء محيراً ولغرض وقتي. انظر على سبيل المثال مقالة سان يامين أونج بعنوان "Arrests Go On Unabated after 'Unclear' Amendment to Burma Protest Law" (استمرار الاعتقالات دون انقطاع إثر تعديل "غير واضح" لقانون التظاهر البورمي)، مجلة إراواتي الإخبارية، عدد 12 سبتمبر/أيلول 2014، <http://www.irrawaddy.org/burma/arrests-go-unabated-unclear-amendment-burma-protest-law.html>.

الجزء الثالث

بعض المبادئ التوجيهية لتعزيز ثقافة سيادة القانون

يُلخص هذا الجزء بعضاً من الدروس الهامة المستفادة في عملية تعزيز سيادة القانون في جميع أنحاء العالم.

تحقيق سيادة القانون يستغرق وقتاً

- الوصول إلى مجتمع قائم على سيادة قانون قوية عبارة عن عملية تدريجية
- كلما حصلنا على معلومات أكثر وتعلمنا من الماضي، استطعنا أن نتغير إلى الأفضل بشكل أسرع

ووفقاً لتقرير التنمية في العالم 2011، فإن خلق مجتمع قائم على سيادة القانون قد استغرق من أسرع عشرين دولة ما متوسطه 41 عاماً.²⁵

الشكل 7.4

الوقت المُستغرق لتغيير الحكم

يوضح الجدول المدى الزمني تاريخياً الذي استغرقته أسرع الدول الإصلاحية في القرن العشرين لتحقيق التحولات الحكومية الأساسية.

سنوات البداية بمعدل سرعة يساوي:		المؤشر
أسرع خلال فترة البداية	أسرع 20	
12	20	جودة النظام البيروقراطي (0-4)
14	27	الفساد (0-6)
10	17	الوجود العسكري في السياسة (0-6)
13	36	فاعلية الحكومة
16	27	السيطرة على الفساد
17	41	سيادة القانون

المصدر: البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 2011: الصراع والأمن والتنمية (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2011)، 11. البيانات الواردة في الجدول مقتبسة من لانت برتشييت و فراوكا دي ويير. "الدول الهشة: هل هي عالقة في فخ القدرات؟" (ورقة تمهيدية عن تقرير التنمية في العالم، البنك الدولي، واشنطن العاصمة، 2010).

ويتوقف الوقت المُستغرق للتحول المؤسسي بشكل كبير على نقطة الانطلاق لأي مجتمع. فهناك بعض العوامل مثل قوة التجربة المؤسسية التي مرت بها الدولة ومعدلات معرفة القراءة والكتابة والتي قد يكون لها تأثير في ذلك.

ويتمثل السبيل إلى تحقيق التحول المؤسسي في كسب ثقة الشعب. فالمؤسسات التي تبقى هي تلك التي تنعم باحترام ومودة الناس.²⁶

وبصفة عامة، يصبح التحول أسرع مع مرور الوقت وذلك بفضل التقدم في التكنولوجيا ووسائل الاتصالات مثل شبكة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي والمطالبة المتزايدة من المواطن بالحكم الجيد والخبرة المكتسبة من الاستفادة من الدروس المستفادة على مدار العقود الماضية.

التغيير المستدام والفعال يتطلب رؤية

• نادراً ما تُؤدى الإجراءات المخصصة لغرض محدد والإجراءات غير المخطط لها إلى تحول مستدام

فقد تؤدي الإجراءات المخصصة لغرض محدد والإجراءات غير المخطط لها إلى إضعاف محاولات التحول أو قد تخلق تحديات جديدة أو قد تُصبح غير قابلة للتطبيق نتيجة افتقارها للشرعية أو القبول العام أو دعم الحكومة أو الجهات المانحة.

حتى وإن لم تكن هناك "خطة استراتيجية"، يجب أن تكون هناك رؤية مرشدة ملموسة وسهلة المنال. وخلق الرؤية قد يحفز أفراد المجتمع ويمنحهم الرغبة في تحقيق أهدافهم التي يؤمنون بها.

الفصل الأول، الجزء الثاني: تعريف "سيادة القانون".



الرؤية تُمكن الحكومة وأفراد المجتمع من التركيز على شيء إيجابي. فهي تمدهم بإطار للإجراءات التي يجب اتخاذها من جانب كل من الحكومة وأفراد المجتمع لترسيخ سيادة القانون.

ويجب أن يتم تكوين الرؤية عن طريق المشاركة، من خلال جمع أكبر عدد من الأفراد المشاركين في القضية وإشراكهم في تكوينها.

مثال

عملية الحوار الوطني السنغالي

في يونيو/حزيران 2008، بدأت جبهة السيجل السنغالية ("السنغال الرابض")، وهي ائتلاف من قوى المعارضة، حواراً وطنياً يُسمى المؤتمر الوطني للسنغال، والذي جمع أكثر من 140 مشاركاً من الحياة العامة، بما في ذلك ممثلون عن الأحزاب السياسية (باستثناء حزب الأغلبية الديمقراطي السنغالي الذي رفض المشاركة)، والنقابات العمالية ومنظمات المجتمع المدني والزعماء الدينيين والشخصيات المختلفة في مجتمع الأعمال. وكان هدف المؤتمر، من خلال التوصل إلى توافق في الآراء، إيجاد حل فعال ودائم للمشكلات الأخلاقية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخطيرة الموجودة في المجتمع. وبدأت "مشاورات بين المواطنين" في جميع أنحاء البلاد وخارجها، في فرنسا والولايات المتحدة وكندا. وفي الوقت الذي وصل فيه الحوار السياسي إلى طريق مسدود، ساعد هذا التبادل للآراء المواطنين على المشاركة في تصور سنغال أفضل. استمرت هذه العملية لقرابة 12 شهراً وأسفرت عن ميثاق للحكم الديمقراطي، والذي وضع الأساس لتحقيق تنمية مستدامة وقدم رؤية للتنمية المستقبلية.

المصدر: Giogio Blundo, "Glocal Integrity: Good Governance Brokers and the Appropriation of Transnational Policies in Senegal," in *Democracy at Large: NGOs, Political Foundations, Think Tanks, and International Organizations*, ed. Boris Pétric (London: Palgrave Macmillan, 2012).

السرعة المبالغ فيها قد تأتي بنتائج عكسية

- إن القدر الكبير من التغيير في وقت قصير قد يؤدي إلى حدوث رد فعل عنيف من مقاومي التغيير
- إذا كانت أي حكومة غير قادرة على الوفاء بعهودها نحو تحقيق مستقبل أفضل، سيفقد أفراد المجتمع الثقة وستتلاشى بمرور الوقت.

ومن الأشياء التي قد تكون مهمة في بناء الثقة لدى أفراد المجتمع الإجراءات الواضحة للغاية والفورية والإيمان بعملية التغيير والثقة في المسؤولين عن تنفيذ ذلك. ولكن القدر الكبير من التغيير في وقت قصير قد يؤدي إلى حدوث رد فعل عنيف من جانب أصحاب السلطة والأطراف الأخرى المقاومين للتغيير.

الفصل الخامس، الجزء الأول: إحداث التغيير.

وعندما تخفق أي حكومة في الوفاء بعهودها بالتغيير، يمكن أن تتمثل النتيجة في فقدان المؤسسة للمصداقية وانعدام الثقة فيها وافتقار الدعم لعملية التغيير.

وفي بعض الأحيان، يكون من الأفضل البدء بتغييرات بسيطة وواضحة إلى حد كبير قبل الشروع في الانتقال إلى قضايا أكبر حجماً أو أكثر تعقيداً أو قضايا مؤسسية. وقد تجدي أيضاً الاستجابة إلى الفرص المتوفرة (نوافذ الفرص)، بدلاً من الاضطرار إلى اللجوء لأنشطة معينة قبل أن تكون هناك رغبة كافية أو قدرة على الاضطلاع بها.

ليس هناك أسلوب "حجم واحد يناسب الجميع"

- ليس هناك نموذج مثالي لإنشاء ثقافة سيادة القانون بشكل قوي
- يمكننا أن نتعلم من تجارب الدول الأخرى والممارسات الجيدة المتوفرة على مستوى العالم

من المرجح ألا يؤدي نقل الفكرة من مكان إلى آخر إلى حدوث تغيير مستدام على المدى الطويل. ويرجع هذا إلى أن كل مكان له دينامياته الثقافية والاقتصادية والتاريخية والسياسية الفريدة الخاصة به. ومن المهم أن نفهم ونستجيب للأسباب الجذرية ولعوامل الصراع في أي مكان بعينه.

ويمكننا تعلم الدروس والحصول على أفكار عظيمة من تجارب البلاد الأخرى، ولكن يجب علينا أن نقوم بتعديل أو تكييف هذه الأفكار كي تناسب المكان المحدد والمشكلة المحددة التي نواجهها.

وتحتاج عملية إرساء سيادة القانون إلى جمع الأشخاص معاً بطريقة تتحلى بروح المشاركة والتعاون ليس فقط لتحديد ومعالجة القضايا التقنية لسيادة القانون بل كذلك لتحديد ومعالجة العوامل الأخرى للصراع مثل الانحياز والإقصاء وقصور الفهم والشك الموجود بين المجتمعات.

وينبغي أن تعالج العملية تحويل الصراعات والعلاقات بين الأشخاص الداخليين في هذه الصراعات. وإذا تجاهلت العملية ديناميات العلاقة تلك، فقد تؤدي نتائج التحول إلى إشعال فتيل الصراعات القديمة، مما يؤدي إلى خلق صراعات جديدة أو فشل في أن تكتسب العملية صفة الشرعية (أو بناءً على الواقع) وبالتالي تصبح عملية التغيير غير مستدامة و/أو غير فعالة على المدى الطويل.

التسلسل

• لا يوجد ما يسمى بالنهج الأفضل فيما يتعلق بالترتيب الذي ينبغي للدولة اتباعه للتصدي للقضايا الخاصة بالعدالة والمخاوف الأمنية

فنظام التصدي للقضايا المتعلقة بالعدالة والمخاوف الأمنية يتوقف على المكان المحدد، والذي يتضمن متغيرات مثل العوامل (الداخلية والخارجية) المتضمنة وقدراتها وشرعية المؤسسات وفهم المجتمع للنظام والمؤسسات وتوافر الموارد وفرص التغيير المتاحة.

كما أننا بحاجة إلى أن ننتبه إلى نقطة هامة ألا وهي هل الوقت مناسب للتغيير أم لا. فمبادرة التغيير التي قد تنجح في وقت ما قد تفشل في وقت آخر لأن الظروف غير مناسبة. لذا كان من الضروري أن نهتم بعنصر التوقيت قبل أن نشرع في العمل على حل المشكلة.

وتمثل مؤسسات ومنظومات العدل القوية أهمية كبرى لتحقيق الاستقرار للدولة بنفس القدر من الأهمية التي تمثلها مؤسسات ومنظومات الأمن القوية. فلا وجود لأي سيادة قوية للقانون في ظل غياب هذين العنصرين. ومن ثم، يكون الأسلوب الأفضل هو ذلك الذي يجمع بين كل من عوامل ومؤسسات العدل والأمن التي تعزز روح التعاون بين العنصرين.

مثال

هايتي

تعرضت الجهود الكبيرة في إصلاح الشرطة في دولة هايتي للزعزعة والضعف في تسعينيات القرن الماضي والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ويرجع ذلك إلى عدم القيام بهذه الإصلاحات بنفس المستوى جنباً إلى جنب مع الإصلاحات الضرورية في القطاع القضائي. وساهم الإخفاق في معالجة المشاكل الموجودة داخل المنظومة القضائية في انخفاض الأمن العام في الدولة. فلم تتوفر ملاحقة قضائية كافية للمجرمين، وفي كثير من الأحيان كان يُطلق سراح المذنبين مرة أخرى إلى المجتمع دون مراعاة الإجراءات القانونية اللازمة مما أدى إلى مواصلتهم الانخراط في الأنشطة غير المشروعة. كما أدى عدم قدرة المحاكم على تسوية النزاعات حول الأراضي والممتلكات إلى تسوية النزاعات عن طريق العنف على نحو متزايد.

المصدر: 20. Samuels, "Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries,"

إصلاحات الحكومة الشاملة في جزر سليمان

في عام 2003، دخلت بعثة المساعدة الإقليمية لجزر سليمان (RAMSI) إلى الجزر بشراكة تجمع بين جزر سليمان وخمس عشرة دولة مساهمة من منطقة المحيط الهادئ. وأجرت البعثة على الفور إصلاحات سياسية وإصلاحات في المنظومة القضائية وقامت بتجديد سجون البلاد. وبصفة عامة، حقق أسلوب "إصلاح الحكومة الشامل" الذي اتبعته البعثة بعض النتائج الجديرة بالثناء مثل استعادة القانون والنظام والمساعدة على إعادة بناء الحكومة. إلا إن تكلفة البعثة المقدرة بـ2.6 مليار دولار كانت محل الانتقاد الشديد.

المصدر: البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 2011: الصراع والأمن والتنمية، (البنك الدولي، 2011)، 153. Jenny Hayward-Jones, *Australia's Costly Investment in Solomon Islands: The Lessons of RAMSI* (Sydney: Lowy Institute for International Policy, May 2014), 1.

تبنى المسارات الموازية (المبادرات طويلة الأجل وقصيرة الأجل)

- يجب اتخاذ الإجراءات الصغيرة النطاق والسريعة المفعول بالتوازي مع الأنشطة الأطول أجلاً
- يجب أن تتسق جميع الإجراءات مع رؤية سيادة القانون
- يجب أن تبدأ المبادرات صغيرة وتتكيف أو تكبر بما يؤدي إلى نتائج إيجابية

وكما ناقشنا أعلاه، يتعين على الحكومة في بعض الأحيان إقامة مبادرات بناء ثقة فورية لحشد دعم المجتمع لعملية التغيير. فعلى سبيل المثال، تضمنت المبادرات ”دمج الثوار السابقين في هيكل القوات المسلحة كما حدث في بوروندي، أو ضمان التوظيف الطويل الأمد للخصوم السابقين كما في إفريقيا الجنوبية من خلال ”بند الغروب“ الممنوح لعناصر الخدمة المدنية البيض.“²⁷

ويجب اتخاذ الإجراءات ذات النطاق الضيق التي يمكنها تناول المشكلات الراهنة والعمل بها. وهذه الإجراءات لا يجب أن تنتظر لحين استكمال المخطط أو الاستراتيجية الأوسع نطاقاً. إلا أن على هذه الإجراءات أن تتسق مع الرؤية التي تعمل في سبيلها جميع جهود التغيير.

وقد تكون هذه الإجراءات الفورية مفيدة أيضاً في إطلاع المشاركين في عملية التخطيط على الأشياء التي قد تنجح والتي قد لا تنجح على المدى الطويل. فالمبادرات يجب أن تبدأ صغيرة ثم تتدرج في الصعود، عند ملاحظة تحقق نتائج إيجابية، من خلال استهداف مشاكل ملحوظة أو مناطق محددة.

الفصل الرابع، الجزء الأول: أسلوب منهجي.

فعلى سبيل المثال، الإمكانية المحدودة للحصول على الخدمات القضائية هي من إحدى المشكلات التي تواجهها العديد من المجتمعات. وقد تكون مخططات المساعدة القانونية الرسمية مجرد حبر على ورق، ولكن الافتقار إلى المحامين في الدولة وعجز مصادر الدولة المالية عن تمويل تلك المخططات يعني في الواقع أن المساعدة القانونية غير موجودة في الأساس. ويمكن استكمال مخطط الدولة للمساعدة القانونية بمبادرات يشارك فيها المجتمع المدني كبرامج مساعدي المحامين المجتمعيين. ويمكن تدريب مساعدي المحامين وحشدهم لتوفير معلومات واستشارات قانونية مجانية للمجتمع. كما يمكنهم أيضاً تأدية دور هام في حل الصراعات غير العنيفة في مجتمعاتهم.

الفصل الخامس، الجزء الثاني: الإجراءات العملية لتعزيز سيادة القانون.

دراسة حالة بشأن مكافحة الإرهاب في أفغانستان

أطلق مشروع في مجتمعات الباشتون القروية في شرق أفغانستان على يد خلية مكافحة وصول المتمردين إلى الموارد الطبيعية (NRCC)، والذي يمثل جهداً مشتركاً بين وزارة الدفاع الأمريكية والوكالات المدنية. وكان هدف المشروع تقليص حجم العنف وإبعاد العناصر المحتملة عن اللجوء إلى عمليات العصيان العنيفة في المجتمعات المعرضة لهذا الأمر. وتتطلب عملية تقويض قوة جماعات التمرد وزيادة الاستقرار في البلاد وتخفيف حدة الفقر مجموعة عريضة من الأنشطة طويلة الأمد التي تتضمن تأسيس حكومة شرعية وفعالة. ولكن هذه الأنشطة لا تصل بالسرعة الكافية إلى القاعدة السكانية المستهدفة التي تضم عناصر شباب يتسمون بالعنف، وذلك من أجل درء أو تخفيف أحد أنشطة التمرد الوشيكة.

وسعى هذا المشروع إلى أن يوفر على المدى القصير مساراً لتقليص حجم استقطاب عناصر المتمردين، ليمهد الطريق في النهاية إلى تولي المبادرات طويلة الأجل الأمر. وتم تطبيق المشروع على نطاق ضيق في النهاية وكان مستهدفاً للمحليين بشكل كبير. وحدد التقييم المبدئي للمشروع أن العناصر ذات القيمة العالية الذين يرغب المتمررون في استقطابهم لم يكونوا مدفوعين بالمال أو أي دوافع مادية، ولكنهم كانوا مدفوعين برغبة حماية الثقافة المحلية وأن يتم الاعتراف بنزاهتهم وتقواهم وقدراتهم الجسدية وفكرهم وشرفهم.

وقامت خلية مكافحة وصول المتمردين إلى الموارد الطبيعية بخلق فرص لهؤلاء الرجال للمشاركة في مجتمعاتهم. ومر هؤلاء الرجال بعملية انتقاء قاسية وبعدها تم تكليفهم بمشروعات مستوحاة من المجتمع تم اختيارها بالتشاور مع كبار القوم وقادة المجتمع للتأكد من أنها ذات قيمة بالنسبة للمجتمع. وقد شملت هذه المشاريع بناء سدود للتحكم في تعرية التربة وحماية مصادر المياه وغرس الأشجار وإنشاء الحدائق وإجراء تقييمات للمصادر الطبيعية. وقد وافق شيوخ القرية على أن تتم صيانة البنية الأساسية التي أنشأها هؤلاء الرجال.

المصدر: Rachel Kleinfeld and Harry Bader, *Extreme Violence and the Rule of Law: Lessons from Eastern Afghanistan* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2014).

إشراك الأشخاص المناسبين

- إشراك الأشخاص المناسبين في العديد من مراحل التخطيط للتغيير وتنفيذه
- مراعاة كفاءة المشاركين في تصميم عمليات الإصلاح
- فهم اهتمامات وأولويات الأفراد الفاعلين و/أو المتبرعين الخارجيين
- حماية ملكية العملية ورؤية سيادة القانون

من المهم إشراك الأفراد المناسبين في مراحل التخطيط المتعددة للتحويل وتنفيذه. فعلى سبيل المثال، يجب مراعاة كفاءة المشاركين في تصميم عمليات الإصلاح. ففي كينيا قام رئيس المنظومة القضائية باستدعاء الخبراء التي لا تنحصر فقط على جوانب القانون بل والمتعلقة كذلك بالاتصالات والعلاقات العامة وحقوق الإنسان والأمن وتكنولوجيا المعلومات لتصميم إطار تحول للمنظومة القضائية.

ومن المفيد الأخذ في الاعتبار أن الأفراد الفاعلين و/أو المتبرعين الخارجيين سيكون لهم على الأغلب اهتماماتهم وأولوياتهم الخاصة حين إشراكهم في عملية الإصلاح. وقد لا تتوافق هذه الاهتمامات والأولويات مع تلك الخاصة بالأعضاء الفاعلين المحليين. لذا كن على دراية واطلاع بالعواقب المحتملة لإشراك الأعضاء الفاعلين الخارجيين وحاول التفكير بشأن كيفية تجنب فقدان ملكية العملية وبالأخص الرؤية في حد ذاتها.

مثال

صوماليلاند

قال بعض المعلقين في صوماليلاند إن قلة المساعدة الخارجية في صوماليلاند عادت بالنفع على بزوغ التسوية السياسية والحفاظ على السلام وتحقيق إنجازات تنموية وسياسية أخرى. فبشكل فعلي لم يتم الاعتماد على أي مصادر تمويل أجنبية لتمويل مباحثات السلام في صوماليلاند بين عامي 1991 و1997. وكان التمويل نابغاً من السكان المحليين والمغتربين. وكان أهل صوماليلاند قادرين على التفاوض بشأن تدابير السلام التي وضعوها بأنفسهم والشرعية على النطاق المحلي. وتطورت الحلول بدلاً من أن تكون حلولاً مفروضة وأهدافاً مؤسسية نهائية محددة سلفاً. وكان من شأن قصور المساعدات الخارجية أن كانت المبادرات من أجل تعاون الصفوة مع بعضهم البعض قائمة على النطاق المحلي في المقام الأول. واختلف هذا الأمر مع كيفية السعي وراء إفشاء السلام في بقية أرجاء الصومال حيث قام الأعضاء الفاعلون بصرف مبالغ جوهريّة لجلب المنافسين السياسيين على طاولة النقاش.

A. Phillips, "Political Settlements and State Formation: The Case of Somaliland," Research Paper 23 (Developmental Leadership Program, University of Birmingham, UK, 2013), <http://www.dlprog.org/research/political-settlements-and-state-formation-in-somaliland.php>.

حواشي الفصل الرابع، الجزء الثالث

25. انظر تقرير التنمية في العالم 2011، 109.

26. المصدر نفسه، 14.

27. المصدر نفسه، 100.

الفصل الخامس

الممارسة العملية لسيادة القانون



الممارسة العملية لسيادة القانون

يناقش هذا الفصل كيفية التحرك العملي نحو ثقافة سيادة القانون، مع التسليم بأن هذه العملية تهدف إلى التغيير. لذا يركز هذا الفصل على تحديد التغيير ومناقشة آثاره وشرح دور مسؤول التغيير. كما يسلط هذا الفصل الضوء على المهارات والأدوات التي يحتاجها داعمو سيادة القانون من أجل دعم عملية التغيير والتغلب على مقاومة التغيير التي من المحتمل أن يواجهونها. ويساعد هذا الفصل القراء على تطوير تفكيرهم الاستراتيجي ومهارات حل المشكلات، مع التركيز بصفة خاصة على تحديد الحلول الممكنة لتحديات سيادة القانون القائمة في السياق المحدد للقارئ.

نقاط رئيسية:

- تحديات التغيير المنهجي الفريدة من نوعها
- طبيعة قيادة التغيير والمهارات اللازمة لتصبح مسؤول تغيير مؤثر
- مقاومة التغيير ودوافعه
- كيفية إشراك أصحاب المصلحة والتأثير عليهم
- إجراءات التكيف الواقعية والإجراءات التقنية التي من شأنها تعزيز ثقافة سيادة القانون

الفصل الخامس: جدول المحتويات

211	إحداث التغيير.....	الجزء الأول:
211	ما هو التغيير؟.....	
214	مسؤول التغيير المؤثر.....	
218	معالجة مقاومة التغيير.....	
219	تحليل أصحاب المصلحة.....	
221	إيجاد مسؤولي التغيير ودعمهم.....	
223	الإجراءات العملية لتعزيز سيادة القانون.....	الجزء الثاني:
223	مصفوفة القدرة والنزاهة.....	
226	أداة "شجرة الحلول" التحليلية.....	
229	إيجاد حلول لتحديات سيادة القانون.....	
	تحويل منظومة العدالة:	
229	تعزيز إرساء العدالة.....	
	تحويل منظومة العدالة:	
239	تناول مسألة نزاهة الموظفين والمعاهد العاملة في مجال تحقيق العدالة.....	
249	تحويل منظومة العدالة: الوصول إلى العدالة.....	
265	ملخص لأوجه الاستجابة المحتملة للتحديات المعروفة لسيادة القانون.....	

الجزء الأول | إحداث التغيير

بعد تحديد رؤية سيادة القانون والتزود بالمعارف والمهارات الأساسية لتحليل وتحديد العوائق التي تحول دون تحقيق هذه الرؤية، نكون مستعدين للنظر في كيفية تنفيذ التغيير الفعال والمستدام.

وتُعد عملية بناء ثقافة قوية لسيادة القانون في أي سياق إحدى خطوات التغيير أو التحول. ونميل إلى معالجة الحواجز التي تحول دون تحقيق سيادة القانون ببساطة باعتبارها مشكلات تقنية. ومع ذلك، وكما رأينا، تتطلب المعالجة الفعالة لهذه المشكلات في كثير من الأحيان إجراء تغييرات أساسية في تصرفات الناس وتصوراتهم وقيمهم وسلوكياتهم.

الفصل الثاني، الجزء الأول، دور الشعب.



”

”يمكنك سن القوانين كما يمكنك تغييرها. بيد أن تغيير عقليات الأمة التي تعرضت لعمليات غسيل المخ منذ عقود تعد المهمة الأصعب على الإطلاق والعملية الأبطأ وكذا الهدف الأهم عند بناء دولة ديمقراطية.“

سفيرة رومانيا لدى الأمم المتحدة سيمونا ميكولسكي¹

“

من المهم لداعمي ثقافة سيادة القانون فهم، ما هو التغيير، وكيف تصبح مسؤول تغيير مؤثر، وكيف تحطم طرق التفكير والسلوكيات الراسخة في وجدان الشعوب، وكيفية مناصرة ودعم الطرق الجديدة لمناقشة التحديات القديمة، وكيفية التصدي للمقاومة الحتمية للتغيير.

ما هو التغيير؟

يتطلب التغيير من الناحية التقنية أن يضع الأفراد حلولاً للمشكلة التي تتوافر لديهم بشأنها معرفة واسعة ومهارة. وبعبارة أخرى، أن يعرف الأفراد ما ينبغي فعله ولديهم القدرة على تنفيذ هذا التغيير. ويتطلب التغيير من الناحية التقنية إجراء بعض التغييرات على الهيكل القائم، وربما الإكثار أو الإقلال من فعل شيء ما، ولا يتطلب من الناس تعلّم أي شيء جديد أو تغيير قيمهم ومعتقداتهم.²

ويتضمن التغيير التكميلي معالجة المشكلات التي لا نزال لا نعرف لها حلاً حتى الآن. وينطوي في كثير من الأحيان على تغيير في التصرفات والسلوك. حيث يتطلب هذا النوع من التغيير القيادة (وليس الخبرة) والإبداع والابتكار، أي إيجاد طرق جديدة لفعل الأشياء والتفكير بها. ويمكن أن يكون التغيير بالغ الأهمية بالقدر الذي قد ينتج عنه تحول في النظام بأكمله. والتغيير التكميلي يعني فعل الشيء بطريقة مختلفة اختلافاً جوهرياً عن الطريقة المُتبعة من قبل.³

يتطلب بناء ثقافة سيادة القانون إحداث تغيير تكميلي.

من الصعب إحداث التغيير. لماذا؟

لأن إحداث التغيير عملية معقدة.

السبب الجذري للمشكلة وتأثيرها لا يكون واضحاً دائماً. فيتطلب اكتشاف سبب المشكلة وتأثيرها تحليلاً دقيقاً وبحثاً.

الفصل الرابع، الجزء الأول، التشخيص.

يشمل التغيير العديد من الأشخاص الذين يحملون العديد من وجهات النظر المختلفة.

الفصل الرابع، الجزء الأول، أصحاب المصلحة.

ينطوي التغيير على عدم اليقين. فنحن لا نستطيع أن نتنبأ دائماً بنتائج أفعالنا.

الفصل الرابع، الجزء الأول، اختبار أثر مرحلة افعـل—حان وقت مرحلة اختبار.

تبوء سبعون في المائة من مبادرات التغيير بالفشل⁴ لأننا نركز على النتيجة المرجوة وليس على كيفية تحقيق تلك النتيجة. فنحن بحاجة إلى اتباع نهج شامل ومنهجي لإحداث التغيير.⁵

ويبدأ قبول إحداث التغيير داخل منظومة العدالة عندما لا يتعلق التغيير بالأفراد فحسب بل يكون على مستوى المؤسسة. فمواقف الأفراد وسلوكياتهم تحتاج إلى أن تصبح جزءاً من ثقافة المؤسسة وإطار عملها. ويتطلب هذا التكيف قيادة قوية تدعم التغيير وتشجعه. كما قد يحتاج أيضاً إلى مجموعة متنوعة من الخبراء مثل خبراء التغيير التنظيمي.

وقد يتطلب إدخال سلوك جديد في المؤسسة إلى تغيير السياسات والإجراءات، كما هو الحال في التعهد بالأداء في القضاء الكيني الذي ناقشناه من قبل. وعلى الرغم من ذلك، ولكي تتجذر هذه التغييرات في المجتمع، فإنها تحتاج إلى دعم بعض الأنشطة مثل تدريب فريق العمل وإذكاء وعي فريق العمل والجمهور على حد سواء وتنفيذ آليات المساءلة لضمان الالتزام بالسلوكيات الجديدة.

يستغرق التغيير وقتاً.

تستغرق إقامة سيادة القانون وقتاً حيث إن تغيير التصرفات والسلوكيات المتأصلة يستغرق وقتاً.

الفصل الرابع، الجزء الثالث: بعض المبادئ التوجيهية لتعزيز ثقافة سيادة القانون.

”مقدار التغيير الذي يمكن للمجتمعات استيعابه في أي وقت مقيد بحدود.“⁶ وكما ناقشنا في الفصل الرابع، غالباً ما نحتاج إلى بناء الثقة والقدرة قبل أن تتمكن من تنفيذ التغيير بنجاح.

”أجريت العديد من التحولات السياسية الناجحة، مثل نقل السلطة الذي أدى لدعم السلام في أيرلندا الشمالية والتحول الديمقراطي في تشيلي وإندونيسيا والبرتغال، من خلال سلسلة من الخطوات على مدى عقد أو أكثر.“⁷

تستغرق
إقامة سيادة
القانون وقتاً
حيث إن تغيير
التصرفات
والسلوكيات
المتأصلة
يستغرق وقتاً.

ويشبه إحداث التغيير توجيه سفينة صهريجيه كبيرة. وقد يكون تغيير الاتجاه بطيئاً، وقد تشعر في بعض الأحيان أنك لا تتحرك على الإطلاق.

ترجمة الكرتون:

Sorry, it just takes us a while to change direction!

عفواً، نحتاج إلى بعض الوقت لتغيير الاتجاه!

Cuts Protests

احتجاجات ضد تخفيض النفقات

Protest

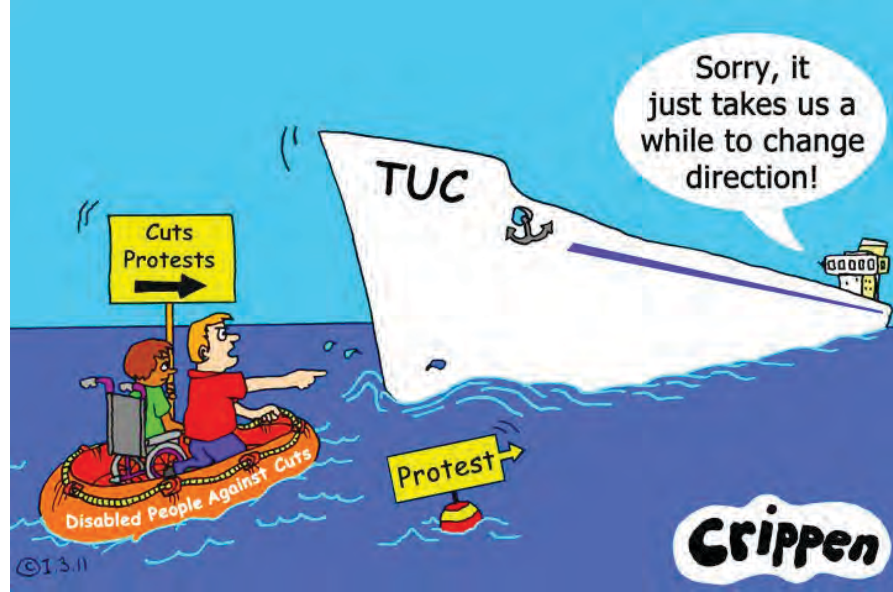
الاحتجاج

Disabled People Against Cuts

ذوو الاحتياجات الخاصة ضد تخفيض النفقات

TUC

اتحاد النقابات العمالية



المصدر: كرين، رسام كاريكاتير من ذوي الاحتياجات الخاصة، <http://www.crippencartoons.co.uk>.

التغيير ليس بعملية متسلسلة تنفذ خطوة بخطوة.

فالإحباطات والإخفاقات هي جزء طبيعي من عملية التغيير. ويتطلب الأسلوب المنهجي دراسة سبب فشل الإجراءات التي اتبعتها وتغيير أسلوبنا أو تكييفه.⁸

الفصل الرابع، الجزء الأول: أسلوب منهجي.

ويمكن أن يكون التغيير في بعض الأحيان تدريجياً وتراكمياً، بينما قد تحدث تغييرات جذرية مفاجئة في أحيان أخرى. ويكون داعمو ثقافة سيادة القانون المؤثرون مستعدون للتحرك كلما أتاحت لهم الفرصة.

الفصل الرابع، الجزء الأول، وضع الخطة موضع التنفيذ—حان وقت الفعل.

موارد إضافية:

Vivienne O'Connor, *Practitioner's Guide: A Guide to Change and Change Management for Rule of Law Practitioners* (International Network to Promote the Rule of Law [INPROL], January 2015), <http://inprol.org/publications/14477/guide-to-change-and-change-management-for-rule-of-law-practitioners>.

John P. Kotter, *Leading Change* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

مسؤول التغيير المؤثر

بقلم أديوالي أجادي*

التغيير عملية أساسية تتطور في جميع المواقف - بل يمكن القول إنها علامة على الحياة. ويمكن إتمام عملية قيادة التغيير الواعية من قبل "مسؤول التغيير" - وهو فرد أو مجموعة تسعى إلى تحويل نظام أو منظمة من الداخل أو من الخارج. ويمكن لهذا الشخص أو المجموعة استخدام مجموعة متنوعة من الأساليب لتحقيق التغيير المنشود. فقد يختارون، على سبيل المثال، توجيه التغيير بخطوات مسبقة التحديد؛ كما يمكنهم اللجوء إلى استشارة الآخرين المهتمين اهتماماً كبيراً بالمؤسسة أو النظام ويعملون لتشكيل تحالف من شأنه أن يوجه التغيير ويضمن عملية تحول أو انتقال ناجحة.

سمات مسؤول التغيير المؤثر

هناك خمس سمات رئيسية لتصبح مسؤول تغيير مؤثر:

سعة المعرفة. المعرفة الصناعية والمعرفة متعددة الاختصاصات والمعرفة النظرية والمعرفة الشخصية الواسعة، باختصار، الفهم المنهجي لما يصلح وما لا يصلح وما يحتاج لتغيير.

الذكاء الانفعالي أو ذكاء تكوين العلاقات. القدرة على الاستماع والثقة وبناء العلاقات والقدرة على معرفة الفرق بين الحلفاء والأصدقاء المقربين ومتى وأين يمكن تكوين العلاقات.

الحكمة. القدرة على قراءة المواقف وتحديد الدوافع الشخصية ومن ثم اتخاذ قرار بشأن متى تتدخل ومتى تبتعد ومتى تدفع تجاه فعل معين ومتى تسهل أفعال الآخرين. والقدرة على تحديد متى تتكيف ومتى تتحلى بالمرونة ومتى تواجهه ومتى تتساهل.

الموثوقية. مراعاة العمل وفقاً للقيم التي تجسد التغيير المنشود.

حب الاستطلاع. هي عادة البحث الدائم عن السلوكيات الفعالة والأدوار والعمليات التي تضمن التحول الفعال.

مقاومة التغيير

يقاوم الناس التغيير لأنهم يفهمون بشكل حدسي وغالباً من دون وعي أن للتغيير تأثيرات سلبية (مثل التأثيرات المالية أو تأثير على المركز أو السلطة أو السمعة أو النفوذ). ويتمثل التحدي في كثير من الأحيان فيما هي التضحيات أو "الثمن" الذي يستعد الناس لدفعه من أجل إحداث التغيير. وثمة علاقة مستمرة بين نفاذ الصبر بشأن الحالة التي تكون عليها الأشياء والإثارة التي ينطوي عليها استشراف مستقبل بديل. لذا يتعين على مسؤول التغيير أن يركز دائماً على تسهيل بعدي التغيير هذين. وعندما يُقاوم التغيير، فذلك لأن الأسئلة التالية لم تتم الإجابة عليها بالكامل لصالح دعم التغيير أو "تحمل نتائجها":

من يقترح التغيير؟ وهل سيتحمل المسؤولية عن عواقبه؟

غالباً ما تكون مقاومة التغيير هي في الأصل مقاومة لفكر تحمل مسؤولية مشروع فاشل. ويزداد هذا الحافز عندما يكون مقترح التغيير هو عنصر خارجي تربطه علاقة بسيطة بالكيان المراد تغييره. وبالتالي فإنه لن يشارك في التضحية التامة التي يتطلبها التغيير.

*يعمل أديوالي أجادي كميسر ومدرب ومسؤول تغيير لديه خبرة أكثر من عشرين عاماً في مجال العمل مع الناس والمنظمات والمجتمعات. كما أنه محام مؤهل حاصل على ماجستير في اقتصاديات الأعمال التجارية الدولية. وقاد مؤخراً برنامجاً للحد من حالات العنف الجماعي في منطقة دلتا النيجر، بنيجيريا. وكان عضواً في نظام المحاكم المختصة بقضايا العمل في المملكة المتحدة لمدة عشر سنوات، وعضواً متخصصاً في الهيئة المختصة بالتمييز العنصري والتمييز القائم على الجنس والإعاقة. كما يقدم تدريباً على القيادة لمركز القيادة الإفريقية في نيروبي. وقدم كذلك دورات تدريبية عن التنوع والجودة للعديد من الجهات الشرطة في المملكة المتحدة وقاد مشروعاً للتعريف بأكبر نظام تسجيل إلكتروني بالمحاكم في إفريقيا لولاية لاغوس في نيجيريا من عام 2008 حتى 2011. كما وضع إطار التميز في تحقيق المساواة والتنوع (FEED)، وهو إطار دولي لإشراك المنظمات في التحديات المعقدة لتحقيق المساواة والتنوع.

ما هو المنطق وراء التغيير؟ هل تم إعداد بيئة التغيير بشكل مناسب؟ هل دُعمت بالأدلة؟
يمكن أن تحدث مقاومة التغيير أيضاً عندما لا يعطى الأفراد أي أسباب لضرورة التغيير أو نتائجه المحتملة. وعندما لا يوضح لهم المصالح الشخصية أو المنفعة العامة.

كيفية اقتراح التغيير؟

يمكن أن يؤدي توصيل فكرة التغيير على نحو غير فعال إلى حدوث المقاومة. فقد يكون الناس في حيرة بشأن ما يترتب عليه التغيير. لذا فقد يفقد مسؤول التغيير دعم الشعب أو ثقة الجمهور في التحول إذا لم يوصل وجهة نظره بصورة فعالة.

هل يتوافق السياق مع التغيير المقترح؟

إذا كان التغيير لا معنى له داخل المنظومة المقترح لها، فقد يواجه مقاومة كبيرة.

هل هذه الرؤية مشتركة؟

إذا لم يتحمل أكثر من عنصر مسؤولية التغيير المنفذ، أو إذا تم إحداث التغيير بتسلسل هرمي (من الأعلى إلى الأسفل)، فمن ثم قد يواجه مقاومة كبيرة من أولئك الذين لم يشاركوا في عملية التطوير.

ما العناصر ذات الصلة التي شهدت تغييراً سابقاً؟

إذا شهدت العناصر ذات الصلة تغييرات تمت بطريقة سيئة في الماضي، فقد تكون متحفظة بشأن إعادة تجربة التغيير.

إننا نكتسب عادات نحتفظ بها في عقلنا الباطن دون أن ندرى، خاصة عندما يتعلق الأمر بشيء هام مثل التغيير. إذ تتشكل استجاباتنا للتجارب السيئة ونحتفظ بها في اللاوعي (غالباً ما نخزنها في مكان عميق في ذاكرتنا لدرجة أننا لا نتذكرها). ونظراً لتعدد دوافعنا نحو ما نقوم به من أفعال، فقد نحصر أنفسنا في أنماط متناقضة من الالتزامات التي يلغي بعضها بعضاً وينتهي بنا المطاف دون أن ننجز أي شيء. فعلى سبيل المثال، يمكننا الالتزام بتغيير الطريقة التي تعمل بها منظماتنا لتصبح أكثر شمولاً، لكننا في الوقت نفسه نتبنى التزاماً من نوع آخر وهو الحول دون أي فعل من شأنه التأثير على مراكزنا الوظيفية أو مسارنا المهني، مثل تعيين موظفين جدد.

التحديات التي ينطوي عليها التغيير

يواجه الناس نوعين من التحديات عند محاولة التغيير: نوع تقني وآخر تكييفي.

التحديات من الناحية التقنية هي التحديات التي واجهتنا من قبل والتي لها حلول قائمة، مثل تحسين إدارة القضايا عن طريق تطبيق المزيد من الشفافية والكفاءة فيما يتعلق بحفظ سجلات المحكمة.

التحدي التكييفي هو ذلك النوع من التحديات القائمة أو الجديدة التي تثير احتمالات إيجاد حلول جديدة. يتطلب هذا التحدي نوعاً من الإبداع والابتكار.

مسؤولو التغيير الفاعلون—الرؤية والصفات الأساسية والإجراءات الضرورية

كونك مسؤول تغيير فاعل يعني قدرتك على الاستجابة إلى التحول المنشود في ثلاثة مجالات رئيسية:

- الرؤية الشمولية
- الكفاءة في اختيار الأدوار
- القيام بما هو مطلوب لتحقيق التحول

الرؤية

وجهة نظر مسؤولي التغيير مهمة جداً:

- يتعين عليهم النظر لنفس المسألة من عدة زوايا مختلفة. حيث إن استكشاف نفس المسألة من عدة زوايا مختلفة يسمح لمسؤول التغيير بفهم موقف الآخرين أو وضعهم ومن ثم يصبح قادراً على توفيق ذلك مع التغيير المقترح.
- ضمان عدم الخلط بين فهم التغيير والموافقة عليه، مع العلم أن الفهم أمر حاسم لإحداث التغيير.
- توضيح وجهة النظر حول دوافعهم ومواقفهم من التغيير المرتقب ومن ثم السماح، أثناء عرضهم لهذا التغيير، بعرض آراء الآخرين وتقبلها وأخيراً القدرة على تصحيح اختياراتهم وعاداتهم.
- رؤية الاتجاهات والأنماط وفهمها وتوقع موجات التغيير - ومن ثم تحديد الفرص المتاحة.

الصفات الأساسية

- استناداً إلى رؤيته وفهمه، يجب أن يكون مسؤول التغيير الفاعل قادراً على تمثيل أو أن "يتحقق" فيه عدة صفات لصالح أصحاب المصلحة جميعهم:
- أن يكون محل ثقة بأنه قادر على تغيير منظومة ما
- أن يكون على قدر من الحكمة والحنكة بحيث ينشئ ائتلافات وشبكات من الأشخاص للعمل على تغيير جميع أجزاء المنظومة.
- أن يكون متحدياً للوضع أو التوازن الراهن، ويسهل إيجاد حلول لكل من التحديات التقنية والتكيفية.

الإجراءات الضرورية

- لكي تكون مسؤول تغيير مؤثراً فإن الأمر يتعلق بمعرفة الأدوار التي تصلح في الوقت المحدد وأن يكون لديك القدرة على إيجاد وتكوين أنواع العلاقات اللازمة للاستمرار في التحول. فهذه ليست بعملية خطية متسلسلة ولكنها عملية تتطلب تفكيراً (التحليل) ورد فعل (التخطيط الاستراتيجي) ومقترحاً (حل المشكلات). ويجب أن يتسم مسؤول التغيير بصفات القيادة وتيسير الأمور والنشاط والوساطة.

بناء الثقة

ليس بالأمر الهين بناء الثقة بين مختلف أصحاب المصلحة وإقناعهم بأن التغيير المقترح سيكون له أثراً مفيداً ومباشراً على المنظومة أو التنظيم بوجه عام. ومن ثم على مسؤولي التغيير توقع المقاومة الاعتيادية وحالة الغموض التي تكتنف التغيير، والتعامل مع ذلك بغرض تشكيل ائتلاف لتحقيق التغيير المنشود الذي يتسم بالاستدامة والفعالية.

وتتمثل بعض القدرات التي ستمكن مسؤولي التغيير من بناء الثقة على نحو فعال فيما يلي:

- الطريقة المثلى لتحقيق أي تغيير أو تحول تكمن في تكوين تحالف واسع النطاق بين مختلف أصحاب المصلحة، الأمر الذي يعني وجود تأثير عمودي (مثل مجالات الاهتمام) وتأثير أفقي (بحيث توجد الأطراف الأكثر تأثيراً أعلى المنظومة وصولاً إلى المستخدم النهائي). ويتعين على مسؤول التغيير الاستفادة من تنوع الائتلاف استفادة فعالة لضمان أن نتائج التغيير المنشود بشكل عام تتجاوز المصالح الفردية لمختلف أجزاء المنظومة قيد التحول أو التغيير.
- ينبغي أن تركز التغييرات المزمعة على معالجة الأسباب الجذرية للمشكلات أو التحديات المحددة داخل المنظومة.
- يتعين على مسؤول التغيير مراعاة وجهات النظر المتعددة كلما كان ذلك ممكناً وتشخيص وتقنين ثقافة المنظومة أو المؤسسة، من أجل اقتراح تغييرات ذات صلة بهذا السياق الثقافي المحدد.

تغيير العقلية والمواقف الراضية للتغيير

لتغيير العقلية والمواقف الراضية للتغيير بحيث تتوافق مع التغييرات المقترحة، يجب على مسؤولي التغيير فهم مواقف الفاعلين الرئيسيين في المنظومة أولاً:

- تحليل أصحاب المصلحة - من هم؟ ما رأيهم في المنظومة؟ ما مصالحهم؟ وما رغباتهم؟
- كن استشارياً - اطلب اقتراحات بشأن التغيير المقترح
- نفذ التغييرات على نطاق صغير أولاً وقيم مدى فعاليتها مع أصحاب المصلحة وكيف يمكن تحسينها.
- في كل من هذه المواقف، يتعين على مسؤول التغيير تغيير الدور الذي يؤديه حتى يكون مؤثراً. ولتحقق التحول بنجاح، يتعين على مسؤول التغيير أن يكون مستمعاً ومخططاً ووسيطاً ومعلماً.

معالجة مقاومة التغيير

- يفضل الناس بطبيعتهم بقاء الأشياء على حالها. فالتغيير ليس بالأمر السهل بل هو أمر نود عموماً تجنبه. والمقاومة جزء طبيعي من التغيير. ويقاوم الناس التغيير لعدة أسباب متنوعة:
- لأنهم لا يعرفون من أين يبدؤون؛ وهم يشعرون أن هناك الكثير من الخيارات وأنهم عاجزون أمامها.
 - لأنهم ليس لديهم المعرفة أو المهارات لتحويل أفكارهم إلى تغيير ملموس.
 - لأنهم لا يعرفون كيف سيبدو التغيير أو ما يعنيه التغيير بالنسبة لهم (الخوف من المجهول).
 - لأن لديهم مصلحة متأصلة في الإبقاء على الوضع الراهن؛ فهم، على سبيل المثال، يتلقون حوافز مالية من النظام الفاسد القائم، أو لا يريدون أن يتم الكشف عن تورطهم في انتهاكات الحقوق.
 - لأنهم قد يرون أن التغيير يهدد وضعهم الاجتماعي أو السياسي.
 - لأنهم لا يتقنون في مقترحي التغيير.
 - لأنهم يشعرون بالحرج أو الخجل من افتقارهم للمعرفة التقنية أو الخوف من الفشل.
 - لأنهم يشعرون أن رأيهم لم يُطلب أو أنه قد تم استبعادهم من عملية التغيير.
 - لأنهم يختلفون مع الخطة اختلافاً تاماً.
 - لأنهم يفتقرون إلى الشعور بالمسؤولية الشخصية في عملية التغيير وليس لديهم أي رغبة حقيقية في التغيير.
 - لأنهم غير متحمسين للتغيير، حيث لا يوجد حافز واضح للتغيير.
 - لأنهم يمرون بيوم سيء فحسب.
 - لأنهم يتعاملون بتكبر وعدم ارتياح مع الجميع وليس معك فقط!
 - لأنهم يعانون من صراع شخصي لم يُحل، مثل قضية نزاع عائلي أو نزاع على أرض مع مسؤول التغيير أو شخص تربطه علاقة به.
 - لأنهم يعانون من صدمة. وبالتالي يمكن تفسير رد فعلهم أو عدم اتخاذهم أي رد فعل (النانج عن التفكك أو العدوان أو الأداء غير المتسق، على سبيل المثال) على أنه مقاومة للتغيير بينما في واقع الأمر هو استجابة طبيعية للصدمة.

ولكل مبادرة تغيير مقترح مؤيدون لها ومعارضون. وفي بعض الأحيان ينسى مسؤولو التغيير حقيقة أننا لا نفكر جميعاً بنفس الطريقة ونفضل التغيير. لذا فنحن بحاجة إلى التفكير من خلال استراتيجياتنا ونهجننا لمعالجة المقاومة كجزء من تعزيز ثقافة سيادة القانون.

وسائط متعددة: التغلب على مقاومة التغيير—أليس هذا واضحاً؟
<https://www.youtube.com/watch?v=wU3bTkqHoXc>



المقاومة جزء طبيعي من التغيير.

يحتاج داعمو ثقافة سيادة القانون إلى العديد من المهارات والأدوات ليتمكنوا من معالجة المقاومة بفعالية. وتشمل هذه المهارات:

- مهارات الحوار والتفاوض والاتصال (بما في ذلك الاستماع)
- التعاطف—معرفة مشاعر واحتياجات ومخاوف الآخرين⁹
- الوعي السياسي—فهم ديناميكيات السلطة لدى المجموعات¹⁰
- مهارات القيادة
- التواضع—الاستعداد للتعلم من الآخرين
- مهارات الاستقطاب
- مهارات حل المشكلات
- الوعي الذاتي—ما الإطار الذي تبحث خلاله؟

الفصل الرابع، الجزء الأول، التشخيص.



فكر ما المهارات الأخرى التي يحتاجها مسؤول التغيير؟

تحليل أصحاب المصلحة

تشمل الأدوات التي تساعد مسؤول التغيير على تحليل أصحاب المصلحة.

ابدأ بإعداد مخطط يوضح مؤيدي التغيير ومعارضيه باستخدام المصفوفة الرباعية الموضحة في الشكل 1-5. ضع الأفراد الذين يدعمونك دعماً سلبياً (مجموعة في الربع أ) بينما الأفراد الذين يدعمونك دعماً فعالاً (مجموعة ج) الأفراد الذين يختلفون مع التغيير الذي اقترحتة (مجموعة ب)، والأفراد الذين يختلفون معك ويسعون لمنع حدوث التغيير (مجموعة د)

الشكل 1.5

داعمو التغيير ومقاوموه

غير موافق ب	موافق أ
يرفض ويمنع د	يوافق ويدعم ج

فكر على أي ربع تعتقد أنه يتعين عليك تركيز معظم طاقتك - "أ" أم "ب" أم "ج" أم "د"؟

ويعتمد تحليل أصحاب المصلحة على السياق والأسباب التي من أجلها يُجري تحليل أصحاب المصلحة. ولا توجد قواعد ملزمة وصارمة لهذا النوع من التحليل. لذا فإن النقاط الواردة في هذا الدليل هي نقاط توضيحية وليست قاطعة. وفي نهاية المطاف، حكمك بالغ الأهمية.

فعلى سبيل المثال، إذا كان هدفك هو تحديد الأسباب الجذرية للمقاومة، فإن التركيز على المجموعة "د" أعلاه يمكن أن يعطيك فكرة عن الأسباب الأساسية وراء منع الناس التغيير المقترح بقوة. فمن غير المرجح أنك سوف تكون قادراً على تغيير عقولهم، حيث إنهم يقوضون مبادرة التغيير بقوة بالفعل.

وإذا كنت ترغب في توليد زخم ودعم للتغيير، فقد يكون التركيز على المجموعة "ب" هو الحل الأكثر فائدة. وقد يرفض أفراد المجموعة "ب" التغيير لأي عدد من أسباب المقاومة المذكورة أعلاه. وإذا فهم أفراد هذه المجموعة خطتك فهماً أفضل، وأصبح لديهم حافزاً لدعم التغيير، أو رأوا إجراءات إيجابية ناتجة عن التغيير، فيمكن أن يشجعهم ذلك على الانضمام إلى المجموعة "أ" أو حتى المجموعة "ج". فأفراد المجموعة "ج" يدعمونك بقوة بالفعل. وكلما أصبحت المجموعتان "أ" و "ج" أقوى، أصبحت المجموعة "د" تمثل أقلية يمكن التغلب عليها. ومع ذلك يتوقف كل هذا على السياق. ابحث عن ذوي التأثير - أصحاب النفوذ والسلطة - وتأكد من تسخير دعمهم لصالح التغيير.

ومن المهم، عند تحليل أصحاب المصلحة، مراعاة عدد من النقاط:

- على الرغم من أن أصحاب المصلحة قد يكونون منظمات، إلا أنه يجب عليك في نهاية المطاف التواصل مع الأفراد. وتأكد من تحديد الأفراد المناسبين من داخل مؤسسة صاحب المصلحة للتواصل معهم.
- ابحث عن أصحاب المصلحة الأكثر أهمية.
 - ما مصالحهم؟
 - وما الآثار السلبية الناتجة عن التغيير التي سيعانون منها؟
 - ومن يمكنهم التأثير عليه (إقناعه بدعم التغيير أو معارضته)؟
 - وما قدراتهم/ مواردهم التي يمكن تسخيرها لصالح إحداث التغيير؟
 - وما الحوافز التي تجعلهم يدعمون التغيير؟
- من هم مساعدوك (أي الأفراد الذين تحتاجهم لتنفيذ التغيير)؟
 - الذين لديهم المهارات أو المعرفة. ومن قادة الرأي؟
 - ومن الذي يمكنه توفير الأموال؟
- من هم ذوو التأثير؟
 - على سبيل المثال، لديه سلطة وظيفية (أي منصب أو رتبة مهمة) أو قدرة على الإقناع يمكنه من خلالها التأثير على متخذي القرار الرئيسيين؟

مثال

سيراليون

من المعروف أن عناصر شرطة المرور في سيراليون قد قبلت، في أواخر التسعينيات، رشاًوى تقدر بحوالي 4 إلى 5 دولارات أمريكية في اليوم. واعتقد العديد من الخبراء الدوليين أنه ينبغي للحكومة زيادة رواتب جهاز الشرطة. إلا أن المفتش العام للشرطة رفض ذلك. فمن وجهة نظره أن كل ما سنجنيه من جراء ذلك، في أحسن الأحوال، هو خفض مبالغ الرشاًوى التي يقبلها الضباط؛ وأن ذلك لن يعالج المشكلة تماماً. وبناء عليه اقترح نهجاً ذا شقين. ويتمثل أحد هذين الشقين في تطبيق إجراءات عقابية تقضي بالفصل الفوري لأي ضابط يثبت تلقيه رشاًوى. بينما يتمثل الشق الآخر في جعل وظائف الشرطة

أثمن من أن تُضَيَّع. فعلى مر السنين، انخفضت رواتب وشروط الخدمة انخفاضاً تدريجياً. ولم يقتصر الأمر على أن الراتب غير كافٍ ويتأخر بشكل متكرر، بل لا يتلقى الضباط أي مزايا وظيفية أخرى. وأشار المفتش العام أن ما يتعين على الحكومة فعله هو تقديم راتب معقول للضباط مع توفير سكن مجاني لائق ورعاية طبية مجانية عالية الجودة لزوجات الضباط وأطفاله وتعليم مجاني. وإضافة إلى ذلك يجب دفع الرواتب في موعدها وألا تخضع لفساد كبار الضباط وصرافي الرواتب. والهدف من ذلك هو أن تحت زوجة الضابط زوجها على عدم تقاضي الرشاوى حتى لا يتعرض للفصل بتهمة تقاضي الرشاوى، وحتى لا تخسر الأسرة الكثير.

المصدر: خطاب المفتش العام للشرطة أمام برلمان سيراليون، الوارد في ملف مع المؤلفة، في 6 نوفمبر/تشرين ثاني 1999.

إيجاد مسؤولي التغيير ودعمهم

دائماً ما يكون لمسؤول التغيير المنفرد تأثيراً محدوداً وموارد محدودة.

يحتاج كل مسؤول تغيير للدعم.

الربط بين مسؤولي التغيير المنفردين أمر بالغ الأهمية لخلق كتلة حرجة من أجل التغيير. فكلما تواصل مسؤولو التغيير بشكل أكبر، أصبحوا أكثر قوة. ويمكن أن يبدأ التواصل من خلال تشكيل شبكة صغيرة من الأفراد المتشابهين في الميول والأفكار لدعم بعضهم البعض. وبمجرد تشكيل المجموعة الأولية وتقويتها، فيمكن أن تمتد لتشمل الأفراد الآخرين الذين يؤيدون التغيير. ومن المهم تكوين مجموعة من الأفراد الداعمين للتغيير المتشابهين في الميول والأفكار لضمان إحاطة مسؤولي التغيير بشبكة داعمة عند مواجهة المقاومة.¹¹

وليس من الضروري أن يكون أعضاء المجموعة من نفس المنطقة الجغرافية. حيث يعتبر تويتر والواتس آب والفيسبوك جميعاً أمثلة لوسائل التواصل الاجتماعي التي يستخدمها مسؤولو التغيير لإقامة الشبكات والحفاظ عليها.¹²

مثال

حملة "كلنا خالد سعيد" في مصر

لقى خالد سعيد مصرعه في ظروف محل خلاف في الإسكندرية في 6 يونيو/حزيران 2010، بعد أن اعتقلته الشرطة المصرية. وانتشرت صور لجثته المشوهة عبر الإنترنت، وأثارت مزاعم تعرضه للضرب حتى الموت على يد قوات الأمن المصرية غضب المجتمع. ومن بين أولئك الذين رأوا الصور وأثارتهم غضبهم المسؤول التنفيذي للتسويق في شركة جوجل والذي أنشأ بدوره صفحة على الفيسبوك باسم "كلنا خالد سعيد". واستقطبت الصفحة مئات الآلاف من المتابعين وأصبحت أكبر صفحة معارضة في مصر على الفيسبوك. وأدى انتشار هذه الصور على مواقع التواصل الاجتماعي ووصولها إلى وسائل الاعلام الدولية، والانتقادات المحلية والعالمية التي أثارها الحادث، إلى موافقة الحكومة المصرية على محاكمة المخبرين المتورطين في قتله.

المصدر: إرنستو لوندونو، "باتت وفاة رجل مصري رمزاً للدولة القاسية" واشنطن بوست، 9 فبراير/شباط 2011، <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/08/AR2011020806360.html>.

ومع ذلك، يُعد عدم استبعاد الأشخاص الذين لم يوافقوا على التغيير مباشرة أمراً مهماً أيضاً، مثل إشراك الأصوات المعارضة والاستماع إليها عن كثب. ومن طبيعة البشر الابتعاد عن أولئك الذين يعتقدون وجهات نظر مختلفة أو استبعادهم من عملية التغيير لأنهم سلبيون أو يتحدون التغيير. ولكن لسوء الحظ يجعل ذلك المقاومة أقوى. وفي بعض الأحيان، يكون كل ما يحتاجه الناس هو أن يشعروا أنهم جزءاً من المجموعة وأن مشاعرهم مفهومة، وعندما يشعرون بذلك قد تتلاشى مقاومتهم ومعارضتهم السياسية.¹³

ومن المهم كذلك إيجاد قادة التغيير المناسبين. فمن الضروري أن يحظى القادة بثقة الناس، وبالتالي فهم بحاجة إلى مهارات قيادة قوية. كما يحتاجون الدعم من شبكة قوية لمسؤولي التغيير.

فكر

تأمل دور ليولوكا أورلاندو، عمدة باليرمو، أو ويلي موتونغغا، رئيس محكمة كينيا (انظر الفصل السادس) في التشجيع على إحداث التغيير.

- ما المهارات التي كانت لديهم؟
- وما الذي مكنهم أن يصبحوا قادة تغيير مؤثرين؟

الفصل الأول، الجزء الثالث، ثقافة سيادة القانون في الواقع العملي، والفصل السادس، الجزء الثاني، لقاء منظمة IDLO مع الدكتور ويلي موتنجغا.



حواشي الفصل الخامس، الجزء الأول

1. Simona Miculescu, "Romania, 25 Years On: We Didn't Know What the Rule of Law Meant" (December 17, 2014), <http://www.idlo.int/news/highlights/romania-25-years-%E2%80%98we-didn%E2%80%99t-know-what-rule-law-meant%E2%80%99>.

2. Vivienne O'Connor, *Practitioner's Guide: A Guide to Change and Change Management for Rule of Law Practitioners* (Washington, DC: International Network to Promote the Rule of Law [INPROL], January 2015), 5, <http://inprol.org/publications/14477/guide-to-change-and-change-management-for-rule-of-law-practitioners>.

3. المصدر نفسه.

4. يُرجى الرجوع إلى مقال جون كوتر بعنوان "عملية من ثمان خطوات لقيادة التغيير"، <http://www.kotterinternational.com/the-8-step-process-for-leading-change/>.

5. O'Connor, *Guide to Change and Change Management*, 8.

6. البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 2011: الصراع والأمن والتنمية (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2011)، 13.

7. المصدر نفسه.

8. O'Connor, *Guide to Change and Change Management*, 7-8.

9. Daniel Goleman, *Working with Emotional Intelligence* (New York: Bantam, 2000).

10. سكيلز يو نيد، "الوعي السياسي"، <http://www.skillsyouneed.com/ips/political-awareness.html>.

11. O'Connor, *Guide to Change and Change Management*, 23-24.

12. المصدر نفسه، 24.

13. المصدر نفسه، 34.

الجزء الثاني

الإجراءات العملية لتعزيز سيادة القانون

من الجيد دائماً البحث عن أفكار جديدة وخلاقة لمعالجة التحديات التي تواجه سيادة القانون؛ ومع ذلك، فمن المهم أيضاً مراعاة ما يصلح بالفعل في سياق محدد أو في أي مكان آخر. ويقدم هذا الفصل مجموعة متنوعة من أمثلة الإجراءات الملموسة التي يمكن اتخاذها الآن أو على المدى القصير لتعزيز وإرساء ثقافة سيادة القانون، مع التركيز بصفة خاصة على تقديم العدالة.

ويمكن أن تتمثل هذه الإجراءات في تدابير بناء الثقة التي تهدف إلى بناء ثقة الجمهور في الجهات الفاعلة ومؤسسات العدالة والأمن، والتي يمكن كذلك أن تساهم في ضمان مزيد من التغيير المؤسسي الدائم والاستقرار في المستقبل.

كما يجب علينا دراسة المبادرات الأطول أمداً، وهي تلك المبادرات التي قد تحتاج إلى بناء الثقة والقدرة قبل أن يمكن تنفيذها بنجاح. والأهم من ذلك، أن المبادرات الأطول أمداً الموضحة أدناه لا تشير إلى تحديد الأولويات والتسلسل، بل إلى الإطار الزمني اللازم لرؤية هذه التطورات. وكلما تأخر البدء، فهذا يعني من الناحية النظرية، استغراق وقت أطول ليسفر عن نتائج ويرسي ثقافة سيادة القانون.

يناقش الجزء الثاني في جوهره مرحلة تنفيذ الأسلوب المنهجي الذي ناقشناه في الفصل الرابع.

الفصل الرابع، الجزء الأول، وضع الخطة موضع التنفيذ—حان وقت الفعل.

لا يتمثل التحدي الذي يواجهه داعمو ثقافة سيادة القانون فقط في النسخ الأعمى لإحدى الأفكار من مكان آخر، بل في ضمان تكييفها لتلائم السياق المحدد.

الفصل الرابع، الجزء الأول، اختبار أثر مرحلة الفعل—حان وقت مرحلة اختبار.

وقبل الانتقال إلى الأمثلة، نذكر فيما يلي اثنتين من الأدوات الإضافية التي يمكن أن تساعد داعمي ثقافة سيادة القانون في التفكير في حلول للمشكلات المحددة لديهم. والأداة الأولى هي "مصفوفة القدرة والنزاهة" والثانية هي "شجرة الحلول".

مصفوفة القدرة والنزاهة

توفر مصفوفة القدرة والنزاهة لداعمي ثقافة سيادة القانون أداة لتحديد التحديات المثالية أمام منظومة العدالة الضعيفة والحلول لها. وتعد هذه المصفوفة تعديلاً لـ "إطار القدرة والنزاهة" الذي صممه ألكسندر ماير ريك وسيرج رومين لدعم أنشطة بعثة الأمم المتحدة لإصلاح الشرطة في البوسنة والهرسك.¹⁴

ويركز هذا الفصل على تخطيط النظام القضائي، ولكن يمكن تطبيق هذه المصفوفة على أي مؤسسة قضائية أو أمنية.¹⁵

وتشدد المصفوفة على أن إرساء ثقافة سيادة القانون يتطلب إحداث تغيير على مستوى الأفراد داخل النظام والمؤسسات نفسها.

وكما رأينا سابقاً، يتطلب النظام الفعال فريق عمل تلقى تعليماً كافياً وتدريباً جيداً وكفوؤاً وكذا مؤسسة مكلفة ذات موارد كافية، كما هو مبين في الشكل 2-5.

الشكل 2.5

عنصر القدرة في مصفوفة القدرة والنزاهة

	الفرد	المؤسسة
القدرة	<ul style="list-style-type: none"> التعليم الخبرة الجدارة 	<ul style="list-style-type: none"> الهيكل البنية التحتية الموارد الأنظمة

ومع ذلك كما يبين لنا أسلوب ثقافة سيادة القانون، فإن تدريب فريق العمل وتأسيس البنية التحتية غير كاف لإرساء ثقافة سيادة القانون.

ويتعين علينا أيضاً مراعاة عناصر بناء الثقة في النظام ومؤسساته وأفراده وشرعيتهم، وضمان استجابتهم لاحتياجات جميع الأفراد في المجتمع (الشمولية).

ولتحقيق ذلك، نحتاج إلى إضافة عنصر النزاهة إلى المصفوفة، كما هو موضح في الشكل 3-5.

الشكل 3.5

مصفوفة القدرة والنزاهة

	الفرد	المؤسسة
القدرة	<ul style="list-style-type: none"> التعليم الخبرة الجدارة 	<ul style="list-style-type: none"> الهيكل البنية التحتية الموارد الأنظمة
النزاهة	<ul style="list-style-type: none"> حقوق الإنسان السلوك الولاء نهج "الخدمة" 	<ul style="list-style-type: none"> التمثيل المساءلة الشفافية الاستقلال

فكر

- ماذا تعني لك كلمة "نزاهة"؟
- وماذا تعني للمؤسسة؟

قد تشمل الأنشطة القائمة على النزاهة ضمان أن نظام الترقيات قائم على الجدارة وليس الولاء، أو أن السياسات والإجراءات والتدريب يلتزم ويعزز نهج الخدمات لتوفير العدالة والأمن.

ويمكن أن تساعدنا المصفوفة على تحديد مختلف مشكلات منظومة العدالة لدينا. وهذا يعني أن المصفوفة أداة يمكن استخدامها أثناء مرحلة تخطيط الأسلوب المنهجي.

الفصل الرابع، الجزء الأول، دليل لمرحلة التخطيط.

يوضح الجدول 1-5 مجموعة من المشكلات التي غالباً ما تكون موجودة في النظام القضائي. ويرد وصف للاستجابات المحتملة للمشكلات الموضحة في الجدول في الأقسام اللاحقة وتلخص في نهاية هذا الفصل.

الجدول 1.5

تطبيق مصفوفة القدرة والنزاهة على النظام القضائي

التحديات الشائعة في النظام القضائي	الأفراد	المؤسسات
القدرة	<ul style="list-style-type: none"> فريق عمل يشمل عدد كبير من الموظفين، أو عدم اليقين بشأن أعداد الموظفين، أو عدد قليل جداً من الموظفين عدم كفاية التدريب والتعليم نقص الموارد والمعدات الأساسية انخفاض الروح المعنوية والدافع والأجور شروط خدمة سيئة عدم التعاون أو التنسيق أو العمل بفعالية مع الجهات الفاعلة الأخرى في النظام 	<ul style="list-style-type: none"> عدم كفاية الميزانية وعدم استقلاليتها نقص الموارد الأساسية والبنية التحتية التحديات التنظيمية وأوجه القصور (أي سوء الإدارة والقيادة؛ والافتقار إلى السياسات والإجراءات والأساليب التنظيمية وسوء إدارة السجلات والبيروقراطية المفرطة والمركزية) الهيكل الإداري والمالية والإجراءات والعمليات غير المناسبة سوء التنسيق مع الجهات الفاعلة الأخرى في النظام تراكم القضايا وتأخيرها
النزاهة	<ul style="list-style-type: none"> التورط في انتهاكات حقوق الإنسان في الماضي الانتهاكات المستمرة للقانون وحقوق الإنسان (على سبيل المثال، التمييز) الفساد والمحسوبية عدم نزاهة القضاء/ أن يكون عرضة للتأثيرات الاجتماعية والسياسية الخارجية انعدام ثقة السكان 	<ul style="list-style-type: none"> انعدام الشفافية المؤسسية الافتقار إلى آليات المساءلة (الداخلية والخارجية)، لا توجد رقابة مدنية الافتقار إلى حقوق الإنسان / قيم العدالة و"مفهوم الخدمة" إجراءات توظيف/ ترقية غير عادلة غياب التمثيل انعدام ثقة الجمهور تدخل السلطة التنفيذية الافتقار إلى قوانين استقلالية القضاء

المصدر: تصميم فيفيان أوكونور، مسؤولة أولى للبرامج، معهد الولايات المتحدة للسلام.

أداة "شجرة الحلول" التحليلية

الأداة الأخرى المتاحة لداعمي ثقافة سيادة القانون هي شجرة الحلول.

دعونا نعود إلى مسألة قبول الشرطة للرشاوى. وكما رأينا في الفصل الرابع قد تبدو شجرة المشكلة متشابهة مع الشجرة الموضحة في الشكل 4-5 أدناه.

وتهدف شجرة الحلول إلى تحويل البيانات السلبية الواردة في شجرة المشكلة إلى بيانات إيجابية.¹⁶ وتسمح لنا هذه الشجرة باتباع نهج شامل للمشكلة؛ ويمكننا رؤية أن الاستجابات المحتملة تشمل مجموعة واسعة من الأفراد والمؤسسات وقد تشتمل على أنواع مختلفة من التدخلات. وتعد الشجرة أداة تخطيط مفيدة لمسؤولي التغيير حيث تمكنهم من تحديد الأنشطة التي لديهم الرغبة والقدرة والمعرفة والدعم اللازم لتعزيزها و/أو تنفيذها. ويوضح الشكل 5-5 مثالاً على الحلول الممكنة.

الشجرة الخاصة بمشكلة رشاوى الشرطة



5.5 الشكل

شجرة حل مشكلة رشواى الشرطة



إيجاد حلول لتحديات سيادة القانون

تعتمد الحلول المحددة التي قد تطبق على أي سياق على:

- الأسباب الجذرية وراء المشكلة
- ديناميكيات السياق
- أصحاب المصلحة المحددين المعنيين
- الموارد والمهارات والقدرات التقنية المتاحة
- رؤية سيادة القانون للمجتمع

ومع ذلك هناك عدد كبير من الأمثلة والدروس المستفادة التي يمكن أن نستخلصها من أجل تحديد أفضل للحلول الممكنة في السياقات المحددة.

ونركز هنا في المقام الأول على التحوّل القضائي، والمؤسسة القضائية هي مؤسسة بالغة الأهمية في تعزيز سيادة القانون. وتستفيد الأقسام التالية من الدروس المستفادة من مجموعة كبيرة من السياقات. كتبتها ليان مكاي وفيفيان أوكونور، مسؤولتان أولتان للبرامج في معهد الولايات المتحدة للسلام.)

الفصل السادس، السلطة القضائية في كينيا: تجربة تحول.



تحويل منظومة العدالة: تعزيز إرساء العدالة

يمكن تعزيز قدرة الأفراد والمؤسسات على تحقيق العدالة من خلال بعض الإجراءات مثل:

- تعزيز البنية التحتية
- تنفيذ آليات التنسيق
- إنشاء المحاكم المختلطة أو الخاصة وتمكين القضاة الدوليين والمدعين العامين والمحامين
- إنشاء محاكم متخصصة
- تدريب القضاة والمدعين العامين ومحامي الدفاع ومقدمي المساعدة القانونية
- تعيين قضاة ومدعين عامين مؤهلين
- تطوير التعليم القانوني وتعزيز التدريب المهني

تعزيز البنية التحتية

قد تكون المحاكم والمباني التابعة لمنظومة العدالة تعرضت إلى التدمير أو لحقت بها أضرار أثناء النزاعات. وقد تفتقر المناطق الريفية النائية إلى البنية التحتية لمرافق العدالة. ومن شأن توفير البنية التحتية الأساسية أن يكون مفيداً على المدى القصير حيث يُعد مبادرة واضحة لتشجيع دعم الإصلاح القضائي. ويمكن أن يشمل ذلك توفير الموارد الأساسية—بما في ذلك النصوص القانونية والمركبات والأوراق وآلات النسخ—أو بناء البنى التحتية المتضررة أو ترميمها.

فإصلاح المحاكم، على سبيل المثال، لا يؤدي فقط إلى تمكين سير الإجراءات القضائية بشكل أفضل، بل يعزز أمن الموظفين والجمهور. كما يمكن أن يزيد إصلاح المحاكم من تحفيز موظفي المحاكم ويعزز العلاقة الوثيقة بين المحاكم والجمهور الذي تخدمه.

وفيما يتعلق بتحديد احتياجات البنية التحتية، من المهم إجراء تقييم شامل للاحتياجات لتحديد ما هو موجود بالفعل، وأين تكمن الحاجة. وبالتالي يجب أن تكون استراتيجية الإصلاح وتطوير البنية التحتية استجابةً للطلب وليس العرض. فعلى سبيل المثال، بعض المحاكم غير مزودة بمراحيض أو مصدر مياه

جارية للموظفين في جهاز السلطة القضائية. ويعزز بناء مرافق الحمامات الأساسية بيئة عمل أكثر ملاءمة للموظفين الذين يشعرون أنهم يعاملون بكرامة واحترام. وقد يكون لارتفاع الروح المعنوية آثار إيجابية على علاقة الموظفين مع المتعاملين مع المحكمة.

وتقييم الاحتياجات خطوة ضرورية في تحديد أولويات إنفاق الأموال المتاحة. وقد يبدو توفير قاعة محكمة مزودة بأجهزة كمبيوتر وطابعات جديدة فكرةً جيدةً لتحسين أنظمة إدارة القضايا، ولكن سيكون لهذه المعدات الجديدة تأثير طفيف إذا كان الموظفون غير قادرين على التعامل مع الكمبيوتر أو لا يوجد مصدر كهرباء يعتمد عليه لتشغيل أجهزة الكمبيوتر.

ويجب أن يأخذ تقييم الاحتياجات أيضاً في الاعتبار مقومات منظومة العدالة الأخرى. فعلى سبيل المثال، إذا تعهدت السلطة القضائية ببناء المزيد من المحاكم في المناطق الريفية، ولم يتخذ جهاز النيابة العامة أو مصلحة السجون أي إجراء مماثل، فقد ينتج عن ذلك قلة عدد القضايا الواردة إلى المحكمة الجديدة بسبب الافتقار إلى النواب العاميين، أو احتجاز المتهمين أو المدانين في سجون بعيدة عن مجتمعهم وأسرهم.

مثال

سجن غاردو في بوتلاند بالصومال

بدأ بناء سجن غاردو في بوتلاند بالصومال من أجل حل مشكلة عدم ملاءمة البنى التحتية للسجون والاحتفاظ. وكان المكان المعين لبناء السجن في وسط الصحراء القاحلة. ولم يكن هناك أي مصدر للكهرباء والمياه الصالحة للشرب. ومنعت المخاوف الأمنية في المنطقة الفريق الهندسي الدولي وخبراء السجون من مراقبة بناء السجن والمساعدة فيه. واستغرق المشروع أكثر من سبع سنوات وأنفق عليه ملايين الدولارات قبل أن يصبح السجن في حالة يمكن للمانح الدولي تسليمه رسمياً إلى حكومة بوتلاند لتديره.

المصدر: ليان مكاي، موظفة سابقة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالصومال.

انعدام الأمن عند نقل السجناء في ليبيريا

حين انتشرت بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا عام 2003، واجهت بلداً يناضل من أجل استعادة جهاز قضائي فعال وتطوير إطارها القانوني القائم، بلداً في حاجة ماسة إلى الإصلاح الأمني. وهرب العديد من مرتكبي الجرائم الخطيرة بينما كانوا في طريقهم من سجن مونروفيا المركزي إلى قاعة المحكمة في العاصمة، إما بسبب عدم تأمين الطريق الذي كانوا يسلكونه أو بسبب نقص المركبات المخصصة لنقل المتهمين. وبالتالي كانت هناك حاجة إلى فحص الإعداد الصحيح للشرطة الوطنية الليبيرية في كل خطوة من خطوات سلسلة الجرائم الخطيرة، بداية من التحقيق إلى الاحتجاز والمحاكمة.

المصدر: Colette Rausch, ed., *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies: A Handbook for Policymakers and Practitioners* (Washington, DC: United States Institute of Peace [USIP], 2006), 105.

تنفيذ آليات التنسيق

تتمثل إحدى طرق معالجة العلاقات الضعيفة بين الجهات الفاعلة في منظومة العدالة في وضع آليات تنسيق على مستوى العمل في مواقع محددة. يمكن تطوير هذه الآليات أو تعزيزها لزيادة التعاون بين العديد من عناصر منظومة العدالة المترابطة—القضاء والشرطة والمؤسسات الإصلاحية والمجتمع—من أجل الاستجابة لاحتياجات الأفراد للعدالة.

وتحسن آليات التنسيق من الأداء اليومي لمنظومة العدالة وتساهم في تضافر عناصر العدالة المختلفة من أجل حل المشكلات النظامية.

ويمكن لآليات التنسيق أن تساعد على تحديد احتياجات الإصلاح العاجلة، مثل توحيد أنظمة جمع الأدلة وحفظها، واستمارات نقل الأدلة والمعتقلين، والبروتوكولات بين الوكالات لتنفيذ الأوامر والقرارات القضائية.

ويساعد التنسيق والربط الفعال بين الشرطة ومؤسسات العدالة الأخرى، بما في ذلك القضاء والنيابة العامة والسجون الدولية على التصدي للجريمة والعنف وانعدام الأمن. وهذا يتطلب إجراء إصلاحات متزامنة في جميع المؤسسات.

وتؤدي هذه المجالات إلى مشاركة الدولة والسكان المحليين وجماعات المجتمع المدني المحلية بتكلفة منخفضة—ربما فقط من خلال المرطبات الخفيفة وسداد تكاليف النقل المحلية للمشاركين.

ومن الأمثلة المحددة على ذلك الاحتجاز قبل المحاكمة أو لجان إدارة القضايا. فعندما يؤدي تراكم القضايا إلى اكتظاظ السجون أو الاحتجاز غير القانوني لفترات طويلة، يمكن أن تجتمع لجنة على مستوى العمل لمراجعة مدى ملاءمة الاحتجاز قبل المحاكمة وتقديم توصيات للعمل. ولا تقوم هذه اللجان مقام حق المتهم في التماس إعادة النظر في احتجازه أمام المحكمة. كما لا تقوض هذه اللجان حقوق الضحايا في تحقيق العدالة.

ويتعين على لجان النظر في الاحتجاز قبل المحاكمة ولجان إدارة القضايا الاجتماع كثيراً وأن يكون لديها قواعد تتسم بالشفافية تحكم النظر في القضايا. وينبغي إيلاء اهتمام خاص بمسألة أمر المثل أمام المحكمة، الذي يمكن للمحتجزين من خلاله التماس التحرر من السجن غير القانوني.

ويحق للمحتجزين المثل أمام القاضي وكذا تلقي المساعدة القانونية. ويجب على مسؤولي السجن تسجيل جميع المحتجزين. وقد يتطلب تشكيل هذه اللجان أساساً تشريعياً ويجب أن يتم تشكيلها بالتوافق مع قانون الإجراءات الجنائية المعمول به والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

ومن المهم التأكد من أن لجان إدارة القضايا لا تقوم مقام حق المتهم (بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان) في التماس إعادة النظر في احتجازه أمام محكمة على أساس أن الدولة ليس لديها أي مبرر لاحتجازه.

كما يحظر على لجان إدارة القضايا أيضاً التدخل في مهام والتزامات أي مجلس إفراج مشروط تم تشكيله، أو في حق رئيس الدولة في العفو عن أي فرد.

وأخيراً، عند الإفراج عن شخص من عقوبة السجن، يجب اتباع إجراء قانوني واضح لتجنب الإفلات الفعلي أو المتصور من العقوبة وفرص الفساد داخل النظام.

مثال

اللجنة الوطنية المعنية بمسألة الاحتجاز المطول قبل المحاكمة في هايتي

قبل حدوث زلزال يناير/كانون الثاني 2010، بذلت هايتي جهوداً للحد من نسبة المحتجزين الذين لم يحاكموا والمقدرة بـ 80%. وشكلت وزارة العدل والأمن العام بمساعدة قسم العدالة في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي (MINUSTAH)، اللجنة الوطنية المعنية بمسألة الاحتجاز المطول قبل المحاكمة لتحديد المحتجزين المتضررين. واستعرضت اللجنة كافة القضايا العالقة وأرسلت الأسماء والتوصيات إلى مكاتب النيابة العامة وقاضي التحقيق. وانخفضت حالات الاحتجاز قبل المحاكمة أيضاً في أعقاب إنشاء مكاتب المساعدة القانونية في جميع أنحاء البلاد وبالتالي تقديم المساعدة القانونية لجميع المعتقلين.

المصدر: UN Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO), *Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations* (New York: UNDPKO, June 2013), 158.

إنشاء المحاكم المختلطة أو الخاصة وتمكين القضاة الدوليين والمدعين العامين والمحامين

يُعد تطوير المحاكم المختلطة والخاصة أمثلة للأنشطة المُخططة التي صممت من أجل التمكين الفوري لفعالية نظام العدالة.

وتوضع هذه الآليات لعدة أسباب، حسب السياق، أولها في المقام الأول افتقار منظومة العدالة الوطنية إلى القدرات و/أو الاستقلال والنزاهة.

ومن الأمثلة على المحاكم المختلطة الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية، وهي محكمة وطنية تضم قضاة دوليين ومحليين على حد سواء. وتشمل أمثلة المحاكم الخاصة، والتي قد تكون قائمة على المستوى الوطني أو الإقليمي أو الدولي، المحاكم الجنائية ليوغوسلافيا السابقة ورواندا والمحكمة الخاصة لسيراليون.

مثال

الدروس المستفادة من المحاكم المخصصة

ثبت تسبب المحاكم الجنائية الدولية المخصصة ليوغوسلافيا السابقة ورواندا في المشكلات بعدة طرق: فهي مكلفة للغاية؛ حيث تعمل على بُعد مسافة كبيرة من الأحداث محل النقاش (تتعقد المحكمة الخاصة ليوغوسلافيا السابقة في لهاي بينما يقع مقر محكمة رواندا في أروشا، تنزانيا)؛ وبالتالي لا يمكنهما إلا النظر في عدد محدود من القضايا؛ وتساهمان مساهمة بسيطة في بناء القدرات المحلية اللازمة للتعامل مع هذه الجرائم. ويتمثل الهدف من تأسيس المحكمة الخاصة لسيراليون جزئياً في التخفيف من حدة هذه المشكلات، ولكنها تعرضت لانتقادات بأنها محكمة قائمة بذاتها تنظر عدداً محدوداً جداً من القضايا. وتأججت مخاوف خطيرة بشأن تأثير المجالس ذات الاختصاصات الحصرية في الجرائم الخطيرة في تيمور الشرقية على المدى الطويل نظراً لسوء دمجها في النظام القضائي الوطني، رغم أنها في الواقع ومن الناحية التقنية جزء من المؤسسات القضائية التيمورية القائمة. وأكد تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في المجتمعات التي تشهد نزاعات والمجتمعات الخارجة من النزاعات على أحد الدروس المستفادة من تجربة هذه المحاكم وهو أنه يجب أن تندمج على أكمل وجه ممكن في النظام المحلي وأن يكون لديها هدف واضح يتمثل في بناء القدرات المحلية اللازمة للتعامل مع القضايا الصعبة.

المصدر: Rausch, ed., *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies*, 84.

إنشاء محاكم متخصصة

”المحاكم المتخصصة“ جزء من منظومة العدالة الوطنية لكن نطاق اختصاصها يركز على مجال معين أو مجالات معينة من القانون، مثل المحاكم التجارية أو محاكم المخدرات أو المحاكم الإدارية. وهذا يعني أن جميع القضايا التي تندرج ضمن نطاق اختصاص أحد المحاكم المتخصصة سيتم إحالتها إلى هذه المحكمة.

وتعزز المحاكم المتخصصة تحقيق العدالة للضحايا من خلال السماح بمراجعة أسرع وأكثر فعالية للقضايا ذات الطبيعة الخاصة، كما هو الحال في مثال محاكم غواتيمالا المتخصصة في النظر في قضايا العنف ضد المرأة كما هو موضح أدناه.

وتسمح المحاكم المتخصصة بتركيز موارد محدودة على التصدي لبعض من أخطر الجرائم التي تؤثر على المجتمع. ويمكن تجهيز المحاكم بالمعدات اللازمة للنظر في الجرائم الخطيرة بفعالية وكفاءة؛ ويمكن تدريب القضاة والمدعين العامين المتخصصين تدريباً مكثفاً على الجوانب الموضوعية والإجرائية لقضايا الجرائم الخطيرة؛ ويمكن اتباع إجراءات أمنية استثنائية، مثل تأمين المباني والتأمين الشخصي لموظفي السلطة القضائية وحماية الشهود. ويمكن للمتخصصين الدوليين في الشؤون القانونية إرشاد وتدريب القضاة والمدعين العامين وإداريي المحكمة في مجال متخصص من القانون.

ومن المهم تحقيق الموازنة بين دعم الآليات المتخصصة والإجراءات من أجل تعزيز النظام القضائي على نطاق أوسع. وقد وجهت انتقادات إلى الآليات المتخصصة لتحويلها الانتباه والأموال بعيداً عن الجهود طويلة الأمد الهادفة لتعزيز تحقيق العدالة الجنائية ككل.

مثال

محكمة غواتيمالا التي تعمل على مدار أربع وعشرين ساعة

تعتبر ”غواتيمالا منذ فترة طويلة واحدة من أسوأ الأمثلة على الجرائم المرتكبة ضد المرأة في نصف الكرة الأرضية. ففي العقد الماضي فقط، قُتل ما يقرب من 4000 امرأة. وسعت بعض الضحايا إلى تلقي المساعدة ولكن السلطات المحلية رفضت ذلك. وتم تسوية أقل من أربعة في المائة من هذه القضايا. ودفع تصاعد الضغوط السلطات إلى إصدار تشريع يُجرم العنف القائم على النوع. وفي عام 2009، سُن قانون يُجرم قتل النساء والعنف والاعتداء الجنسي والاتجار، ومع ذلك لم يُدّن أحد سوى ثلاثة رجال، على الرغم من مقتل 26 امرأة في أول أسبوعين من هذا العام....

وفي الآونة الأخيرة، أكدت النائبة العامة كلوديا باز والرئيس السابق للمحكمة العليا ثيلما الدانا على الحاجة إلى تأسيس محكمة متخصصة في القضايا المتعلقة بالعنف ضد المرأة والاستغلال والعنف الجنسي والاتجار بالبشر. وافتتحت المحكمة النموذجية الجديدة في أكتوبر/تشرين أول 2012، وضمت محكمة جنائية ومكتباً للدفاع العام وقسم شرطة فرعي وعيادة طب شرعي، وضم فريق عمل المحكمة المدعين العامين وعلماء النفس والأطباء والمحامين. ويضمن هذا النهج المتكامل تلقي الضحايا المساعدة التي تحتاجها ويعزز إجراء التحقيقات الجنائية عن طريق استخدام الأدلة العلمية. وتضم المحكمة التي تعمل على مدار 24 ساعة أيضاً غرفة جيزيل (Gesell) الخاصة التي تسمح للقضاة والمدعين العامين ومحامي الدفاع بمراقبة المقابلات التي يجريها علماء النفس مع القُصّر.

وأحدثت هذه المحكمة، التي تعد من أوائل المحاكم في أمريكا اللاتينية، تحولاً أساسياً في النظام القضائي في غواتيمالا. إذ اتخذت المحكمة التي تعمل على مدار 24 ساعة منذ بدء عملها 846 تدبيراً

مثال: محكمة غواتيمالا التي تعمل على مدار أربع وعشرين ساعة مواصلة المثال

لحماية المرأة ووافقت على 307 أمر توقيف. وحُكم على إجمالي 125 شخصاً بالسجن لارتكابهم جرائم عنف ضد المرأة واستغلال جنسي.¹⁵⁵

المصدر: Casey Wheeler de Vides and Carlos A. Rosales, "Guatemala's 24-Hour Courts: Changing the Way Women Access Justice," USAID Impact Blog (March 6, 2013), <https://blog.usaid.gov/2013/03/guatemalas-24-hour-courts-changing-the-way-women-access-justice/>.

للاطلاع على المزيد من الأمثلة بشأن حلول المحاكم المبتكرة في أمريكا اللاتينية، يُرجى الرجوع إلى تقرير التنمية في العالم الصادر عن البنك الدولي عام 2011: الصراع والأمن والتنمية (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2011)، ص 155.

تدريب القضاة والمدعين العامين ومحامي الدفاع ومقدمي المساعدة القانونية

يُعد تدريب المختصين في الشؤون القانونية أمراً حاسماً، في العديد من البلدان الخارجة من النزاع أو التي تمر بمرحلة انتقالية، لضمان فهمهم وقدرتهم على تطبيق القوانين القائمة والموضوعة حديثاً.

وفي كثير من الحالات، يفتقر العاملون في منظومة العدالة إلى المعرفة القانونية الأساسية بسبب ضعف نظام التعليم؛ أو عدم وجود فرص للتعليم المستمر؛ أو التعيين على أساس المحسوبية والنفوذ السياسي وليس الجدارة.

وعلى الرغم من أن جهود التدريب ضرورية، فإنها قد حققت نتائج متباينة إلى حد كبير ويرجع ذلك لإجرائها على عجل ودون إيلاء الاهتمام الكافي لكيفية ترجمة المعارف الجديدة إلى تغيير فعلي في السلوك. فعلى سبيل المثال، إخبار ضباط الشرطة خلال الدورات التدريبية بأن التعذيب محظور بموجب القانون الدولي نادراً ما يؤدي إلى تغيير فوري في سلوكهم أو انخفاض التعذيب الذي تمارسه الشرطة.

ويجب إجراء المزيد من التدريب الأساسي والتدريب المتخصص. وتُشكل الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية تحدياً خطيراً لكثير من الدول التي تمر بفترات انتقالية، ويصعب تناول هذه القضايا حيث إنها معقدة للغاية حتى بالنسبة للبلدان المتقدمة. وتحتاج الشرطة والمدعون العامون والعاملون بالسلك القضائي إلى التدريب المتخصص واكتساب المهارات المتخصصة؛ ومع ذلك، يصعب تحقيق ذلك في الأماكن التي تفتقر إلى التدريب حتى في المهارات الأساسية والمعرفة، كما هو شائع في العديد من الدول الخارجة من الصراعات أو التي تمر بمراحل انتقالية.

ومن المهم، قبل تقديم التدريب، فهم كيف يتصرف الموظفون داخل النظام وما لديهم من قدرات، حتى يتسنى للتدريب استهداف مجالات المعرفة والمهارات المناسبة. وتشمل طرق جمع هذه المعلومات ما يلي:

- تقييم الاحتياجات في مجال بناء القدرات¹⁷
- دراسات الوقت والحركة
- استطلاعات الرأي
- دراسات التصورات العامة

تعيين قضاة ومدعين عامين مؤهلين

قد يكون هناك نقص في القضاة والمدعين العامين في سياق معين. ويمكن أن تؤدي زيادة عدد القضاة والمدعين العامين المؤهلين إلى تعزيز فعالية منظومة العدالة من خلال تمكين اتخاذ الإجراءات القضائية.

ويمكن أن تشمل بعض الاعتبارات المرعية عند تعيين الموظفين الجدد، ضرورة اتباع إجراءات جديدة، وربما، سن قوانين جديدة، لضمان عدالة إجراءات التعيين وعدم السماح بالفساد؛ والقوانين والإجراءات التي تكفل أن منظومة العدالة ممثلة ويعمل بها عدد كاف من مجموعات الأقليات والنساء. فالتمثيل أمر بالغ الأهمية لثقة الجمهور واستقلال القضاء.

مثال

كوسوفو

بعد تشكيل بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو في عام 1999، بذل المجتمع الدولي جهوداً لتمكين القضاة المحليين من طائفة ألبان كوسوفو من إقامة العدالة. ووجد هذا القضاء أحادي العرق نفسه بيت في قضايا العنف بين الجماعات الإثنية وجرائم الحرب التي تورط بها صرب كوسوفو، علاوة على ذلك، في أعقاب صراع عنيف بين قوات الأمن الصربية واليوغوسلافية برئاسة سلوبودان ميلوسيفيتش والجيش الألباني العرقي لتحرير كوسوفو. ولم تُقم العدالة المتساوية: أدت صدمة الحرب والتحيز الحقيقي والمحسوس والترهيب والتهديد بالعنف مجتمعين إلى خلق نظام منحاز ضد صرب كوسوفو. ولمواجهة هذا الواقع، أبطل المجتمع الدولي قراره الأولي ونشر القضاة والمدعين العامين الدوليين لدعم الموظفين من ألبان كوسوفو في القضايا الحساسة. وأعرب العديد من الخبراء، بعد التأمل في الماضي، عن أنه لو تم إشراك الموظفين الدوليين في وقت سابق، لأدى ذلك إلى تأسيس منظومة عدالة فعالة ونزيهة عاجلاً، ومنع هياكل السلطة الجنائية من ترسيخ هيمنتها على الاقتصاد السياسي.

المصدر: Rausch, ed., *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies*, 145.

تطوير التعليم القانوني وتعزيز التدريب المهني

يشير التعليم القانوني إلى البرامج التي تقدمها الجامعات أو كليات الحقوق والتي تمنح شهادة في القانون للأفراد الذين يسعون للتأهل لمزاولة مهن القانون. بينما يشير التدريب المهني بصفة عامة إلى مجموعة واسعة من الدورات المخصصة للأفراد المؤهلين بالفعل لمزاولة المهن القانونية. وقد تركز هذه الدورات على مجال معين من القانون أو تناقش مجالاً جديداً لتعزيز المعرفة القائمة. وعلى نقيض التعليم القانوني، عادة ما تكون مدة الدورات التدريبية المهنية قصيرة، وتتراوح من بضع ساعات إلى بضعة أيام.

كما أنه عادة لا يولى تأسيس كليات الحقوق والجامعات أولوية، نظراً للمشكلات الملحة الأخرى في قطاع العدالة. ومع ذلك، يتحقق مردود كبير من تعليم شباب المحامين.

ووفقاً للمذكرة التوجيهية الصادرة عن الأمين العام بشأن نهج الأمم المتحدة في المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)، يقع في قلب إطار ترسيخ سيادة القانون التدريب المهني للمحامين والقضاة والمدعين العامين والشرطة وغيرهم من المسؤولين عن إنفاذ القانون ومسؤولي السجون الذي يعزز ثقافة الانضباط والخدمة والأخلاق. وتعكس طريقة عمل كليات الحقوق نزاهة منظومة العدالة. فإذا كانت عملية القبول في كلية الحقوق فاسدة، يساهم هذا في إفساد منظومة العدالة برمتها.

قد تشمل المبادرات الرامية إلى تحسين التعليم القانوني:

- تأسيس كليات وجامعات لدراسة الحقوق وتطوير المناهج الدراسية الحديثة التي تعكس القوانين الجديدة والتطورات القانونية
- إصلاح معايير القبول في الجامعات ومعايير التقييم للحد من الفساد والمحسوبية في عملية القبول والتقييم، وكذا الحد من التمييز في قبول النساء أو مجموعات الأقليات.
- تطوير معايير الاعتماد لكليات الحقوق لضمان جودة التعليم القانوني فضلاً عن الحصول على الاعتراف الدولي
- تسهيل برامج تبادل أعضاء هيئة التدريس والطلاب والمنح الدراسية مع كليات الحقوق خارج البلاد
- إنشاء مركز للمساعدة القانونية من أجل تنمية المهارات الموجهة نحو الممارسة لدى طلاب القانون
- تطوير (أو تجديد) الدورات الدراسية للوفاء بالالتزامات اللازمة للحصول على شهادة القانون أو شهادة من الهيئة المسؤولة عن الإشراف على هذه الشروط
- توفير المنح الدراسية والمساعدات المالية، بما في ذلك إنشاء هيكل للحصول على المساعدة أو ربط المؤسسة التعليمية بالجهات المانحة المهتمة بتقديم المساعدة المالية

كلية الحقوق بجامعة ولاية بونتلاندا

في عام 2008، كان هناك أقل من عشرة محامين مؤهلين في بونتلاندا، وهي منطقة يبلغ تعداد سكانها حوالي 3.9 مليون نسمة. وفي تلك السنة، أسست جامعة ولاية بونتلاندا، بدعم تقني ومالي من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الصومال (UNDP)، التي تعد أول كلية حقوق في المنطقة. وفي فبراير/شباط 2013—تخرج لأول مرة في تاريخ بونتلاندا—ثلاثة وعشرون طالب قانون، سبعة منهم من النساء. وكان ينظر إلى تخريج جيل جديد من خريجي كلية الحقوق باعتباره مساهمة حاسمة في تحقيق الهدف الأكبر المتمثل في تعزيز النظام القضائي وتحسين إقامة العدالة في بونتلاندا.

المصدر: ليان مكاي، موظفة سابقة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الصومال.

وقد تشمل المبادرات الرامية إلى تعزيز التدريب المهني ما يلي:

- تقديم تدريب مهني قانوني في حالات الطوارئ. في أعقاب الصراع، قد يكون التدريب "في حالات الطوارئ" ضرورياً للقضاة والمحامين (محامي الدفاع والمدعين العامين) وموظفي المحاكم والشرطة وموظفي السجون وممثلي المجتمع المدني.
- تقديم نموذج تدريبي تفاعلي وتدريب المحكّمة الصورية وغيرها من أساليب التعليم الاستباقية يمكنها بناء مهارات العاملين في القضاء والقانون.
- إنشاء مراكز تدريبية رسمية وتطوير مناهج التدريب ومواده.
- الإرشاد. يمكن للإرشاد، باعتباره مكملاً للتدريب، أن يكون أداة تطوير مهني فعالة، لا سيما بالنسبة لحديثي التعيين أو العائدين للعمل في السلك القضائي والقانوني. وقد يكون المرشدون خبراء قانون محليين أو دوليين. ويجب وضع معايير التعيين بمنصب المرشد بدقة لتناسب الظروف المحلية. وتحظى العديد من المنظمات الدولية، مثل رابطة المحامين الدولية، بسمعة جيدة منذ وقت طويل.

كوسوفو

في كوسوفو، ساعدت بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو على تأسيس المعهد القضائي لكوسوفو لتدريب القضاة والمدعين العامين في أعقاب الصراع. والمعهد مؤسسة مستقلة تركز على التدريب العام وكذلك التدريب على القانون الدولي لحقوق الإنسان وقوانين كوسوفو الجديدة. ويدعم المعهد القضائي لكوسوفو التدريب الداخلي والجولات الدراسية في الخارج، ويقوم بتيسير عملية إعداد امتحان قبول الموظفين الجدد في السلك القضائي.

المصدر: UNDPKO, Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations (New York: UNDPKO, June 2013), 187.

American Bar Association, *Legal Education Reform Index*,
http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/publications/assessments/leri.html.

Mark K. Dietrich and Nicolas Mansfield, “Lessons Spurned: Legal Education in the Age of Democracy Promotion,” EWMI Occasional Paper series (East-West Management Institute, New York, 2006).

Roger Burridge, “Six Propositions for Legal Education in Local and Global Development,” *Journal of Legal Education* 55, no. 4 (December 2005): 488–94.

Yvon Dandurand, Curt T. Griffiths, and Vivienne Chin, “Training and Effective Support of Comprehensive Justice and Security Reforms: Outcomes to Date and Lessons Learned,” in Kauko Aromaa and Slawomir Redo, ed., *For the Rule of Law: Criminal Justice Teaching and Training across the World*, (Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control [HEUNI], 2008).

Christopher P. M. Waters, “Post-Conflict Legal Education,” *Journal of Conflict and Security Law* 10, no.1 (2005): 101–19.

تحويل منظومة العدالة: تناول مسألة نزاهة الموظفين والمعاهد العاملة في مجال تحقيق العدالة

لا يعدو بناء القدرات إلا أن يكون جزءاً من الصورة كما رأينا في مصفوفة القدرة والنزاهة سابقاً في هذا الفصل. ويتطلب بناء ثقافة سيادة القانون الثقة بين المحكومين والحاكم، وشرعية نظام العدالة ومؤسساته، والجهات الفاعلة داخله. ومن المرجح أن تتحقق الثقة والشرعية إذا تصرف النظام والشعب بنزاهة.

يشمل تحقيق النزاهة العناصر التالية:

- استقلال القضاء
- الاحترافية
- المساءلة
- الشفافية
- السمعة

استقلال القضاء

يشير استقلال القضاء إلى مبدأ عدم تعرض القضاة للإكراه أو الضغط أو التأثير من جانب الجهاز التنفيذي للحكومة أو غيره من الجهات الفاعلة وذلك من أجل إصدار قرارات نزيهة وعادلة. ويعتبر استقلال القضاء جانباً مهماً من سيادة القانون. وتتضمن إجراءات معالجة ضعف استقلال القضاء ما يلي:

سن قوانين تضمن استقلال المحاكم والقضاة. أن يضمن الدستور أو التشريعات المماثلة أن القضاة مستقلون مؤسسياً ومحميون من نفوذ السلطة التنفيذية. ويشمل الاستقلال المؤسسي استقلال الميزانية، الأمر الذي يتطلب وضع واعتماد ميزانيات حكومية توفر للنظام القضائي الموارد الكافية والسيطرة على مهامه الإدارية والمتعلقة بالميزانية. وعلاوة على ذلك، ينبغي حماية القضاة، داخل السلطة القضائية، من النفوذ غير المقبول للقضاة الآخرين فيما يتعلق بالقضايا الخاصة التي ينظرونها.

ويجب تحديد شروط خدمة القضاة ومدة عملهم. ينبغي تحديد شروط الخدمة المعقولة—مثل مدة العمل والمعاشات وسن التقاعد—في القانون أو نشرها في القواعد أو اللوائح. وهذه الشروط هي مفتاح ضمان أن يتمتع القضاة بالاستقلال الشخصي وعدم تعرضهم لأي ضغوط عند تأدية عملهم. وتضمن هذه الشروط أيضاً عدم تعرض القضاة للفصل لأن الحكومة لا ترحب بقراراتهم.

مدونة القواعد السلوك والكشف السنوي للأصول أمر ضروري. ينبغي للقضاة الموافقة على مدونة قواعد السلوك التي تضمن استقلاليتهم ونزاهتهم. وينبغي لهم تقديم كشف الأصول الذي يوضح، على سبيل المثال، إذا ما كانت تلك الأصول تتجاوز رواتبهم، وبالتالي إذا ما شاب استقلاليتهم انتهاك من خلال تلقي الرشاوى.

يجب أن يتقاضى القضاة رواتب كافية. يتقاضى العديد من العاملين في منظومة العدالة رواتب متدنية مما قد يزيد من تعرضهم للفساد. ويجب أن يتقاضى القضاة رواتب كافية وذلك لضمان عدم ميلهم إلى تلقي رشاوى من أجل تكلمة رواتبهم (وبالتالي انتهاك استقلالهم ونزاهتهم).

يلتزم القضاة بموجب القانون بالاعتذار عن نظر أي قضية تربطهم بها أو بأطرافها أي صلة أو أن يستبعد بموجب القانون. في معظم البلدان، عندما تربط القضية أي صلة بالقضية محل النظر (على سبيل

المثال، أن يعرفوا أحد الأشخاص المعنيين) يتعين على القاضي أن يعفي نفسه فوراً من نظر هذه القضية. وإذا لم يفعل القاضي ذلك، ينص القانون على أنه من حق أحد أطراف القضية تقديم التماس لاستبعاد القاضي من نظر القضية. وينبغي ألا يكون لدى القاضي أي مصلحة شخصية في القضية أو أن يتحيز لصالح أو ضد أي من الطرفين.

ينبغي للمحاكم أن تتمتع بالشفافية كما يجب اختيار القضاة من المجموعات الممثلة في المجتمع. وتشمل إجراءات تعزيز مفهوم الشفافية ضرورة نشر المحاكم للقرارات والأحكام التي تصدرها في القضايا وإحصاءات القضايا وكذا الميزانيات والنفقات السنوية. وبالإضافة إلى ذلك، لضمان ثقة الجمهور، يجب أن تُمثل مختلف قطاعات المجتمع في المحاكم التمثيل المناسب (على سبيل المثال، الجماعات الدينية والجماعات العرقية والنساء).

كما يمكن لأنشطة مثل أيام المحكمة المفتوحة وبطاقات الحوار القضائية ولجان جمهور المحكمة، المناقشة أدناه، أن تعزز ثقة الجمهور والشفافية في المحاكم.

مثال

لجان مستخدمي المحاكم بكينيا

إن مفهوم لجان مستخدمي المحاكم مستخدم بأوجه متعددة في كينيا وغيرها من الدول الإفريقية. ولجان مستخدمي المحاكم عبارة عن شكل من أشكال المحاكم يتم فيها إشراك جميع أصحاب المصلحة في عملية حل المشاكل المشتركة. وتساعد هذه اللجان في عملية تنسيق ردود الأفعال تجاه المسائل الجنائية وغيرها من المسائل القضائية وتوفر وسيلة للتعامل مع مجموعة عريضة من مسائل الإدارة القضائية وذلك في بيئة مفتوحة تتخذ شكلاً من أشكال التشاور والتعاون. وهذه اللجان تؤدي دوراً رئيسياً وحرماً في إضفاء المزيد من الشمولية والمشاركة على النظام القضائي.

المصدر: لجنة تطبيق الدستور (CIC)، "تطوير القواعد الإرشادية للجان مستخدمي المحكمة في إطار روح تشجيع مشاركة الجمهور"، مقالة على موقع مدونة لجنة تطبيق الدستور، 9 أكتوبر/تشرين أول 2012.

<http://www.cikeny.org/index.php/resource-center/blog/item/70-developing-guidelines-for-court-users-committees-in-the-spirit-of-fostering-public-participation#.VgVTcGRViko>

الاحترافية

يضمن العنصر الرئيسي لتحسين مستوى احترافية النظام القضائي في ضمان فعالية عملية الاختيار والترقية والأنظمة التأديبية. فقد تركز عمليات التعيين والترقية على المحاباة حال غياب إجراءات وأنظمة واضحة في هذا الشأن، وهذا يزيد من احتمالية تدخل الجهات التنفيذية وتقليل ثقة الجمهور في النظام القضائي. ويؤدي غياب معايير ثابتة لعملية التعيين إلى احتمالية افتقار الجهات الفاعلة في النظام القضائي إلى الكفاءات اللازمة لأداء مهامها على النحو المرضي.

التقييم. قبل نشوء الصراع أو أثناء قيام نزاع ما، ربما قد قام مسؤولو العدالة بالترقية بين المواطنين و/أو انتهكوا حقوق الإنسان و/أو تورطوا في حالات فساد خطيرة. ويواجه قادة الدول التي خرجت لتوها من النزاعات معضلة اتخاذ قرار ما إذا كان على القضاة المؤهلين لممارسة المهنة والمتورطين في انتهاكات لحقوق الإنسان الاستمرار بالعمل في منظومة العدالة أم لا. ويكتسي هذا التحدي صعوبة أكبر بالأخص حين لا يتوفر قضاة جدد لشغل المناصب الحالية وتكون هناك فجوة في سيادة القانون في الفترة التي تعقب الصراع مباشرة.

وفي هذا الموقف قد يتعين النظر في وجود نظام للتقييم. وتضطلع عملية التقييم هذه باستبعاد الأفراد الذين يفتقرون إلى النزاهة من المؤسسات العامة. ونعني بالنزاهة هنا قدرة الشخص على الأداء والخدمة بما يتوافق مع حقوق الإنسان الأساسية ومعايير الاحترافية وسيادة القانون.¹⁸ وتتضمن عملية التقييم أيضاً وضع إجراءات شفافة لاستبعاد العاملين في منظومة العدالة، كالقضاة، ممن يثبت انتهاكهم في الماضي لحقوق الإنسان، ولاختيار مجموعة أساسية مركزية من المهنيين من ذوي التفكير العادل المعروفين بنزاهتهم وقدرتهم على الحلول ليشغلوا محل من استبعد من منظومة العدالة. وقد تتضمن عملية التقييم إجراء مراجعة للأطراف الفاعلة الحالية المعنيين بالعدالة، مثل عملية المصادقة التي تستبعد المسؤولين غير المؤهلين أو إعادة التعيين في السلك القضائي والتي تأخذ بعين الاعتبار إعادة الهيكلة المؤسسية التي يتبعها الإعلان عن مسابقة لشغل المناصب.

وعادة تُجرى عملية التقييم لمرة واحدة وعادة ما تجريها هيئة مراجعة مستقلة تعمل وفقاً للأصول القانونية وأعلى مستوى من الشفافية المناسبة للقيام بهذه المهمة. ويجب أن تكون هذه الهيئة بمثابة منصة لتكوين الكفاءات باستمرار لمراجعة المزاعم المتعلقة بسوء السلوك، وإجراء تقييمات لموظفي قطاع العدالة. وإذا سُمح باتخاذ تدابير تأديبية، فينبغي تطبيق تدابير تتراوح من إصدار تحذيرات وصولاً إلى الفصل من العمل. وفي الحالات التي تم فيها تحديد أوجه تصرف غير لائق منتشر على نطاق واسع، قد يتطلب الأمر استكمال الأفراد العاملين الحاليين بموظفين آخرين مؤقتين محليين ودوليين. ويجب توخي الحذر في عملية التقييم للتأكد من أنها لا تصبح آلية للتنفيس عن الشعور بالإحباط من الظروف السابقة أو بمعنى أدق أن تصبح آلية للانتقام الشخصي.

وتشتمل عملية التقييم على عدد من المخاطر. فعمليات التقييم وإصلاح الأفراد العاملين في القطاع العام لا تؤثر فقط على من تم اختيارهم للعمل في المكتب أو جرى استبعادهم منه، ولكن يترتب عليها تأثيرات مؤسسية عامة على علاقات القوى الحالية وبالتالي تثير ردود فعل سياسية. فعلى سبيل المثال حينما تهدد مصالح قائد سياسي قد يحاول تقويض النظام من خلال استبعاد القضاة أو عرقلة عمليات التعيين. وإضافة إلى ذلك، تركت بعض عمليات التقييم بعض كبار القادة بلا موظفين مؤهلين. وإذا نتج عن عملية التقييم استبعاد منتهكي الحقوق ممن لا يمكن استبدالهم بأفراد آخرين مؤهلين، فقد يكون التأثير سلباً على قدرة المؤسسة على أداء وظيفتها.

الدرس المستفادة. أولاً، يجب أن تعمل آليات التقييم المشروعة في هذه الهيئات، سواء أنشئت كهيئات إدارية أو هيئات شبه قضائية، بطريقة تتسم باحترام خصوصيات الضحايا واحترام حقوق الإنسان لهؤلاء المشتبه في ارتكابهم انتهاكات. ثانياً، يجب استشارة المجتمع المدني في مرحلة مبكرة وينبغي إبقاء الجمهور على اطلاع بالمستجدات. ثالثاً، يجب أن تتضمن عمليات التقييم أخذ المهارات التقنية والمؤهلات الموضوعية ونزاهة المرشحين بعين الاعتبار. رابعاً، ينبغي توفير الحماية الإجرائية لجميع الخاضعين لعمليات التقييم، سواء الموظفين الحاليين أو المتقدمين الجدد. وأخيراً، عند وجود مثل هذه الآليات وكان مشهوداً لها بالعمل على نحو يتسم بالنزاهة والفاعلية ووفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، فيمكنها أن تؤدي دوراً مهماً في تعزيز شرعية الهياكل الرسمية واستعادة ثقة الجمهور وبناء سيادة القانون. وهي بالتالي تستحق الدعم التقني والمالي الدولي، حسب الاقتضاء.

مثال

عمليات التقييم

في أعقاب حرب البوسنة، تطلبت عملية التقييم في البوسنة والهرسك تسريح جميع العاملين في المنظومة القضائية على أن يتقدموا بطلب للتعيين مجدداً، مع تطبيق إجراء لتقييم نزاهتهم واستقلاليتهم تقوم به مجالس عليا هجينة مشكلة من أفراد مختارين على المستوى المحلي والعالمي. وقامت ثلاثة مجالس قضاء وأعضاء الادعاء العام بين عامي 2002 و2004، وتم الإعلان عن توفر ما يقارب ألف وظيفة شاغرة وأن مجال التنافس مفتوح لشغل هذه المناصب. واستخدمت كذلك آليات غير مباشرة لتحسين مستوى المهنية والاحترافية في القطاع القضائي. ففي تشيلي عقب الانتقال من الحكم العسكري، اتخذت إجراءات سريعة للرقابة المدنية على قوات الدرك جنباً إلى جنب مع القيام بعملية إصلاح بشأن عمليات ترقية وتثبيت القضاة، مما شجع على استقلال الادعاء العام الأقل مستوى وإجراء عملية الترقية على أساس الجدارة إلى المحاكم العليا.

المصدر: تقرير التنمية في العالم، 154.

اختيار وتعيين أعضاء المنظومة القضائية. هناك على الأقل ثلاثة مبادئ إرشادية يجب اعتبارها أثناء إصلاح عملية الاختيار والتعيين:

- الشفافية والاستقلالية
- مشاركة وتمثيل المجتمع في هيئة الاختيار
- أن يكون كادر الموظفين القضائيين الناتج يمثل التنوع القائم في الدولة

وفي العديد من البلدان الخارجة من الصراع، أنشئت هيئات لتحسين عملية اختيار القضاة. وفي بعض البلدان، تُسمى هذه الهيئات "المجالس القضائية" أو "المجالس العليا للقضاء". ويختلف دور المجالس القضائية من بلد إلى آخر. وتتمتع بعض المجالس القضائية بمسؤولية رقابية أو حتى مسؤولية أساسية عن مجموعة كاملة من القضايا المتعلقة بإدارة السلطة القضائية، بما في ذلك إدارة نظام المحاكم. ويجب أن تتسم عملية وضع معايير الاختيار المميز وإجراءات تعيين القضاة بالموضوعية والشفافية وأن تكون متاحة للجمهور. ويمكن أن تكون هيئة الاختيار الممثل واسع النطاق آلية فعالة لفرز المرشحين.

وينبغي أن يقوم أي نظام على أساس الجدارة. ومن الهام تحقيق الشفافية في كل مرحلة من مراحل العملية بحيث يكون الجمهور على دراية ويتم تقليل خطر التلاعب السياسي. وتدخل المؤهلات المهنية والمؤهلات القائمة على أساس الجدارة في صميم عمل المحاكم وحماية حقوق الإنسان ومكافحة الإفلات من العقاب، بينما في الوقت نفسه تقرر بحقوق المتهمين والضحايا والشهود في قضية معينة.

المساءلة

يمكن أن يضعف غياب آليات المساءلة داخل السلطة القضائية من الشرعية المتصورة للمؤسسة. وقد ينظر الجمهور إلى السلطة القضائية على أنها أداة خاصة بالنخبة ولا يثق بها في توفير العدالة للجميع بطريقة عادلة ومنصفة. ومن بين الاستجابات الممكنة لغياب المساءلة ما يلي:

آليات الشكاوى/الإشراف التأديبية. يجب أن تتضمن هذه الآليات فرصاً لإشراك الجمهور وينبغي أن تشمل ضمانات لحماية القضاة وأعضاء النيابة العامة ضد الاتهامات ذات الدوافع السياسية. وبالإضافة إلى الآليات اللازمة للتعامل مع ادعاءات محددة بشأن الانتهاك، فمن المهم وضع الضوابط التي تتحقق من سير العمليات الروتينية الخاصة بالامتثال للمعايير المعمول بها. ويمكن معالجة هذه الوظائف من خلال مجموعة متنوعة من الهياكل المؤسسية—على سبيل المثال، أمين المظالم أو أحد المجالس العليا للقضاء والادعاء العام أو المفتش العام أو المدقق العام—ويمكن لهذه الآليات أن تراجع مجموعة كبيرة من القضايا بدءاً من الأصول الشخصية للقضاة وصولاً إلى إدارة الموارد البشرية. ويمكن أن تكون المجالس النقابية أيضاً بمثابة هيئة تنظيمية لجميع الممارسين القانونيين نظراً لأن هذه المجالس تعمل على ضمان تمتع الممارس بالمؤهلات والتدريب المناسب قبل "اعتماده" للممارسة. وكذلك يمكن أن تعمل مكاتب للشكاوى وهيئات قضائية للبت في الشكاوى المتعلقة بسوء السلوك ضد المحامين. ويُعتبر إنشاء وسيلة فعالة (وسرية في بعض الحالات) لتقديم الشكاوى أمراً مهماً على نحو خاص لتنفيذ المعايير. وتشمل آليات تقديم الشكاوى أو الآليات التأديبية اللوائح الداخلية والتفتيش القضائي ومستشار الشؤون القضائية في إحدى الهيئات التأديبية والتقييمات المهنية والرقابة الخاصة بالمحاكم.

الممارسة المتعلقة بالمحاكم والسلوك القضائي. يجب تطبيق الأنظمة والإجراءات الخاصة بالتعامل مع مهام المحكمة مثل إسناد القضايا على نحو صحيح من أجل توفير ضمانات لمنع التأثيرات الخارجية المحتملة وتطوير تسلسل محدد للسلطة وتحسين الكفاءة التشغيلية.

مدونات قواعد السلوك. يجب أن تكون هناك مدونات لقواعد السلوك بشأن السلطة القضائية والمدعين العامين والمحامين.

تقييم ومراقبة السلوك. يجب ألا تستند أنظمة تقييم الأداء فقط إلى عدد القضايا التي تتم تسويتها، وإنما يجب أن يأخذ النظام بعين الاعتبار أيضاً صعوبة القضايا التي تتم تسويتها. ويجب ألا تنال هذه النظم من استقلالية السلطة القضائية أو تؤثر على القضاة بحيث يفصلون في القضايا استناداً إلى التفضيلات المتصورة لأولئك الذين يتمتعون بالسلطة والقدرة على التدخل في حياتهم المهنية.

الجمعيات المهنية/القضائية. تضطلع الجمعيات المهنية القانونية بدور رئيسي من حيث توفير خدمات التنظيم الذاتي والتطوير المهني. ومن الهام دعم احتياجات البنية الأساسية لهذه الجمعيات، ولكن ليس من الضروري أن يكون هذا الدعم معقداً أو باهظ الثمن. بينما قد تكون هناك حاجة إلى أكثر من جمعية قضائية واحدة (على سبيل المثال، الجمعية الوطنية لجميع القضاة والجمعيات الإقليمية وجمعية القاضيات)، فمن الأمثل أن يكون هناك كيان ما يمثل جميع شرائح المهنة القضائية. وعادة ما تطلق الجمعيات القضائية منشورات تكون بمثابة منتدى للقضاة والمحامين لتنمية معرفتهم التقنية. ويمكن للجمعيات القضائية أيضاً أن تلفت انتباه مسؤولي الحكومة إلى مخاطر انخفاض الرواتب وانعدام الأمن وأوجه القصور التي يواجهها القضاة تجاه أصحاب النفوذ الفاسدين.

الشفافية

تُعتبر الشفافية أمراً ضرورياً لزيادة الثقة في السلطة القضائية وتعزيز شرعيتها وحمايتها من نفوذ و/ أو سوء الاستغلال من المسؤولين التنفيذيين أو أصحاب النفوذ الآخرين.

عدم إمكانية الوصول إلى المعلومات والمحاكمات المغلقة. في بعض البلدان، لا يتم نشر الأحكام القضائية ولا يتم توفير نسخ طبق الأصل من سجلات المحكمة. وفي كثير من الأحيان لا تكون جلسات الاستماع والمحاكمات مفتوحة للجمهور.

جمع القرارات القضائية ونشرها. في كلا النظامين القانونيين المدني والعام، يُعتبر التطبيق المنطقي والسليم للقانون ذا أهمية كبيرة لمزاوولي المهن القانونية والمجتمع ككل. ويجب أن يظهر القضاة والمحاكم كفاءتهم بشكل مستمر، ومن بين أفضل الوسائل لتحقيق هذا الهدف هو عرض أعمالهم للرقابة العامة، والأهم من ذلك عرضها للرقابة من قبل المجتمع المعني بالشؤون القانونية—سواء كان هذا المجتمع محلياً أو دولياً. ويُعد إنشاء أو إعادة تنظيم ممارسة نشر الأحكام القضائية الرئيسية أمراً بالغ الأهمية في هذا الصدد. ويمكن أن يكون هذا من خلال، على سبيل المثال، إنشاء أو إعادة إنشاء مكتب المطبوعات الحكومية، أو غيره من الوسائل التي يتم من خلالها جمع الأحكام القضائية ونشرها. ويمكن أن يتيح إنشاء أطر قانونية "لحرية المعلومات" أيضاً أقصى قدر من الشفافية في إجراءات المحاكم.

الشفافية المتعلقة بالميزانية. من أجل ضمان شفافية المؤسسات، ينبغي نشر الميزانية السنوية وطريقة توزيعة.

ولتعزيز الشفافية العامة، ينبغي للمؤسسات أن تصل إلى الجمهور من خلال أقسام العلاقات العامة (والتي قد يتعين إنشاؤها أو تعزيزها خلال الفترة الانتقالية) للسماح للجمهور بالاطلاع على ما يجري، فعلى سبيل المثال قد يلزم السؤال عن القوانين الجديدة التي سيتم وضعها؟ وهل هناك سياسات جديدة تمت صياغتها أو قيد النظر فيها؟ وهل هناك قضايا يتعين على وزير العدل إلقاء الضوء عليها للجمهور؟ وعلى نحو مماثل يتعين على الوزارات فتح قنوات اتصال مع البرلمان.

وثمة آلية أخرى لضمان تحقيق الشفافية، تنصب على زيادة عمل الوزارات والمؤسسات القضائية مع المجتمع المدني.. فعلى سبيل المثال، في ملاوي، تُعد جماعات المجتمع المدني جزءاً من آلية تنسيق كبيرة تتضمن جميع مؤسسات العدالة. وانخرط هذه المؤسسات في نقاشات رسمية مع المجتمع المدني أحد الطرق الأخرى كذلك لضمان تحقيق الشفافية.

ويمكن تعزيز الشفافية من خلال ضمان السماح بوصول الجمهور إلى جلسات الاستماع في المحاكم بأكبر قدر ممكن (فهناك بعض القيود منها، على سبيل المثال، القضايا الحساسة التي تنطوي على أطفال حيث سيكون من المؤلم للجمهور إذا تم السماح له بالوصول إلى جلسات الاستماع الخاصة بمثل هذه القضايا).

ومن بين التدابير الأخرى المتعلقة بالمعلومات العامة التي ينبغي النظر فيها نشر تقارير سنوية عن أداء المحاكم، وإطلاق برامج للتوعية العامة لإطلاع الناس على إجراءات المحكمة والقواعد والقوانين والحقوق، وإنشاء مقصورات/أكشاك استعلامات في المحاكم. ويمكن تدريب موظفي الدعم في المحاكم لتسهيل وصول الجمهور إلى المعلومات.

السمعة

في البلدان الخارجة من الصراع، عادة ما تكون هناك الكثير من التحديات أمام تحقيق النزاهة.

الفساد. وفي بعض البلدان، ينظر إلى الفساد باعتباره السبيل الوحيد لإنجاز أنشطة معينة ويُعتبر دفع الرشوة وسيلة طبيعية ومقبولة لممارسة الأعمال التجارية. ولا يؤثر التورط الفعلي أو المتصور في ممارسات فساد على سمعة القاضي الفرد فقط، ولكن بحكم الانتساب إلى المنظومة، فإنه يؤثر على السلطة القضائية بأكملها. ويُعد القضاء على الفساد عنصراً حاسماً لتعزيز ثقة الجمهور في شرعية المؤسسة والحكومة بشكل عام.

وتشمل آليات القضاء على الفساد:

- سن قوانين جديدة بشأن الفساد
- جعل نظام التعيين لشغل المناصب العامة يتسم بالشفافية والنزاهة
- وضع مدونات لقواعد السلوك للموظفين العموميين وإجراء تحقيق إذا تم انتهاك هذه المدونات
- لجنة أو فرقة عمل مكافحة الفساد
- مطالبة الموظفين العموميين بالكشف عن دخلهم السنوي.
- نشر المعلومات الأساسية الصادرة عن المحاكم والمؤسسات العامة الأخرى (على سبيل المثال، بيانات وأحكام المحاكم). ويمكن تحقيق ذلك عبر موقع إلكتروني. ولدى بعض المحاكم أكشاك استعلامات يعمل بها موظفون تابعون للمحكمة. ولدى محاكم أخرى أقسام استعلامات إلكترونية للاستخدام الجماهيري في دواوين المحاكم. ويمكن توجيه الاستفسارات إلى النظام للتحقق من حالة قضية ما أو إجراء معين، وهو ما كان يتم القيام به في أوقات سابقة من قبل موظفي ديوان المحكمة. ويمكن أيضاً استخدام خطوط الاستعلام الهاتفية لهذا الغرض.
- آليات الإبلاغ عن الفساد (على سبيل المثال، الإبلاغ عن طريق خدمة الرسائل القصيرة وأرقام الخطوط الساخنة ووكلاء خدمة العملاء)
- نشاط السلطة القضائية والمدعين العامين ضد الفساد (توفير الأمن لهؤلاء القضاة والمدعين العامين)
- تسليط وسائل الإعلام الضوء على الفساد

مثال

لجنة مكافحة الفساد في سيراليون.

في السنوات الأخيرة، تمثلت إحدى الوسائل الأكثر شيوعاً لمكافحة الفساد في إنشاء أو إعادة تنشيط هيئات مكافحة الفساد. وفي سيراليون، على سبيل المثال، مارست إحدى البلدان المانحة ضغوطاً هائلة على الحكومة لإنشاء لجنة لمكافحة الفساد كشرط مسبق للحصول على مساعدات أجنبية. وفي الواقع، بالرغم من ذلك، كان أداء اللجنة محدوداً جداً؛ فقد كان لديها عدد قليل من المحققين المدربين، وافتقرت إلى القدرة على تقديم المتورطين إلى المحاكمة، واعتمدت في كثير من الأحيان على ضباط من جهاز الشرطة القديم والمجهز بشكل سيء للمساعدة في التحقيقات. ولم يتحسن أداء اللجنة وقدرتها على المساءلة إلا بعد أن أصر المانحون على تنفيذ برنامج لإصلاح الإنفاق العام الذي تتبع أداء الإدارات وإخضاعها لأعمال للتدقيق من قبل لجان الرقابة على الميزانية.

المصدر: Rausch, ed., *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies*, 25.

مثال

الشفافية المتعلقة بالإيرادات في ليبيريا

أقرت ليبيريا بأنها افتقرت إلى القدرة على الإشراف على صناعة الغابات الوطنية بشكل صحيح في فترة ما بعد الصراع، واتجهت إلى الكفاءات غير الحكومية لضمان انتعاش الإيرادات من قطع الأشجار (في عهد الرئيس السابق تشارلز تايلور، تم تحصيل أقل من 15 في المائة من الضرائب المستحقة من إيرادات الغابات) وللحماية من غسل الأموال التي يتم جنيتها من عمليات البيع غير القانوني للأخشاب عبر سلسلة التوريد القانونية. وتعاقدت الحكومة مع شركة تفتيش خاصة لبناء وتشغيل أحد الأنظمة المناسبة لتعقب جميع الأخشاب بدءاً من مرحلة الحصاد ومروراً بالنقل ووصولاً إلى البيع، مع الاتفاق على إعادة النظام إلى الحكومة بعد سبع سنوات. ويعمل هذا النظام على ضمان قدرة الحكومة على تحصيل جميع الإيرادات نظراً لأنه لن يصدر إذن بالتصدير حتى يؤكد البنك المركزي على سداد جميع الضرائب المستحقة. وعلى نحو مماثل، استخدمت كل من إندونيسيا وموزامبيق هيئات من القطاع الخاص لتحصيل الجمارك للمساعدة في زيادة الكفاءة في هذا المجال الذي يُعتبر دائماً عرضة للفساد.

المصدر: تقرير التنمية في العالم 2011، 156.

جورجيا

في جورجيا، اتخذت حكومة ساكاشفيلي التي جاءت إلى السلطة من خلال ثورة الورد عام 2003 إجراءات صارمة ضد الفساد في القطاع العام بعد عام 2003 من خلال الإفصاح على نحو أفضل عن الأصول الموجودة لدى الموظفين العموميين وتعزيز حماية المبلغين عن المخالفات وتحسين الرقابة المالية العامة والإجراءات الخاصة بعمليات الشراء. وعلاوة على ذلك، جرمت الحكومة الرشوة الإيجابية والسلبية وقامت بتنفيذ التشريعات الجنائية المتعلقة بها وأنشأت المجلس المشترك بين الوكالات لمكافحة الفساد، والذي تم تكليفه بوضع وتنفيذ إستراتيجية وطنية جديدة لمكافحة الفساد. وبعد ثلاث سنوات، حلت جورجيا في المرتبة الأولى في مجال الإصلاحات المتعلقة بمكافحة الفساد وفقاً لعدة مؤشرات عالمية خاصة بالحوكمة، حيث إن 78 في المائة من الجورجيين رأوا أن الفساد قد تراجع في السنوات الثلاث الماضية، وهي أفضل نتيجة تحققت من الـ 86 بلداً التي شملها الاستطلاع.

المصدر: تقرير التنمية في العالم 2011، 156.

ويمكن لمنظمات المجتمع المحلي والمجتمع المدني أيضاً مكافحة الفساد. وتعتمد نهج "المساءلة الاجتماعية" على الحوافز المقدمة للمواطنين والمجتمعات المحلية لرصد النفقات التي تؤثر بشكل مباشر على رفاهيتهم. وتشمل هذه الأدوات بطاقات رأي المواطن¹⁹ وبطاقات أداء المجتمع²⁰ ووضع الميزانيات العامة²¹ التشاركية واستطلاعات تتبع الإنفاق العام،²² وكذلك نهج التنمية المرتكزة على المجتمع المحلي حيث يتم الإعلان عن النفقات بشفافية على المستوى المحلي. وفي البيئات الهشة، يمكن لأدوات المساءلة الاجتماعية أن تسهم في بناء ثقة المواطنين في الدولة على المستويين الوطني والمحلي.

مشروع إيقاف الرشاوى

في نيجيريا، تعاونت إحدى منظمات المجتمع المدني تُدعى (CLEEN) مع جهاز الشرطة النيجيري وبدعم من المتبرعين الدوليين في وضع مشروع إيقاف الرشاوى الذي يُمكن الضحايا أو الشهود على الرشاوى المتورط فيها مسؤولو إنفاذ القانون وغيرهم من الموظفين العموميين، من الإبلاغ عن حادثة الرشوة عبر الرسائل النصية القصيرة أو البريد الإلكتروني أو من خلال استخدام تطبيق موقع الويب الخاص بالمشروع. وكان المشروع يستخدم المعلومات المستلمة لوضع خرائط "بؤر الفساد" والتي قد ترشد سلطات الرقابة الشرطية حول كيفية توزيع المزيد من الموارد أثناء مكافحة أعمال الفساد الصغيرة داخل جهاز الشرطة.

المصدر: إيقاف الرشاوى، "About Us"، على الموقع الإلكتروني http://www.stopthebribes.net/page/index/1?l=pr_US.

التقاضي من أجل المصلحة العامة. هذه آلية استخدمت لحماية حقوق مجموعات معينة أو بعض الحقوق عندما يوجد نظام قضائي قوي وفعال وقضاة يُعتبرون أبطالاً للعدالة. وتتواصل المجتمعات/ المجموعات المحلية بالمحامين المعنيين بالمصلحة العامة لرفع الدعاوى التي تمس حقوقهم. وظهر التقاضي من أجل المصلحة العامة بشكل بارز في سبعينيات القرن الماضي. ومنذ ثمانينيات القرن الماضي، أدت المحاكم العليا في الهند وجنوب أفريقيا، على سبيل المثال، دوراً ريادياً في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي عام 1980، أمرت المحكمة العليا الهندية إحدى البلديات التابعة للحكومة بالوفاء بالتزاماتها القانونية لتوفير أنظمة المياه والصرف الصحي للمجتمع. وقد أيدت الأحكام الصادرة في وقت لاحق عن المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا الحق في السكن والصحة. وفي إحدى القضايا، رفعت مجموعة من السكان الذين كانوا يعيشون على أطراف أحد الملاعب الرياضية دعوى بشأن انتهاك حقهم في السكن. ووجدت المحكمة أن السلطات الحكومية قد فشلت في اتخاذ التدابير التشريعية المعقولة وغيرها من التدابير، في حدود الموارد المتاحة، لتحقيق التنفيذ التدريجي للحق في السكن. وواصلت المحكمة إصدار عدد من الأحكام لحماية حقوق الجماعات التي تواجه التشرد أو تسعى إلى الحصول على حقها في إعادة التوطين. وفي أحد القرارات التي حظيت باهتمام دولي كبير في عام 2002، أمرت المحكمة ببدء تنفيذ برنامج صحي حكومي لمنع انتقال عدوى فيروس نقص المناعة البشرية/ متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) من الأم إلى الطفل.

الكويت

في مواجهة التمييز ضد المرأة في الكويت، أصدرت المحكمة الدستورية حكماً لصالح المرأة. ورفضت المحكمة فرض ارتداء الحجاب على أعضاء البرلمان والمرشحات والمصوبات أثناء ممارسة العمل السياسي، وقضت المحكمة أيضاً بتمكين المواطنين الكويتيات من الحصول على جواز سفر دون موافقة أزواجهن.

المصدر: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, "2009 Country Reports on Human Rights Practices: Kuwait" (Washington, DC: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, March 11, 2010).

مثال

لبنان

قدمت جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات في لبنان دعوى قضائية ضد الدولة أمام مجلس شوري الدولة، لوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية، الذي يقيد بشدة حرية تكوين المنظمات غير الحكومية. وأصدر المجلس قراراً بإلغاء القرار، معتبراً حرية التجمع وتكوين الجمعيات واحدة من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور، ونص قرار المجلس على أنه لا يجوز فرض قيود على إنشاء الجمعيات أو حلها إلا من خلال حكم قانوني، ولا يجوز أن تخضع صحة تكوينها لأي تدخل مسبق من الإدارة أو القضاء.

المصدر: Salim Nasr, *Arab Civil Societies and Public Governance Reform: An Analytical Framework and Overview* (Jordan: UNDP, January 2005), 12, <ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/books/participation/civil-reform-e.pdf>.

موارد إضافية:

Bangalore Principles of Judicial Conduct (2002) (<http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2328>) and the Commentary to the Principles (2007) (<http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2329>).

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (UNOHCHR)، "المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء" (نيويورك: UNOHCHR, 1985) ([http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_\(judicial_res_a.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_(judicial_res_a.pdf)).

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين" (نيويورك: UNOHCHR, 1990) (www.advocatenvooradvocaten.nl/wp-content/uploads/Basic-principles-Arabisch.pdf).

UNOHCHR, "Guidelines on the Role of Prosecutors" (New York: UNOHCHR, 1990) (<http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2515>).

International Bar Association (IBA), "Minimum Standards of Judicial Independence" (London: IBA, 2002) http://www.ibanet.org/Publications/publications_IBA_guides_and_free_materials.aspx#Standards, Principles and Ethics.

UNOHCHR, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* (New York: UNOHCHR, 2003).

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد الصراع: التدقيق: إطار تشغيلي (نيويورك: مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، 2006).

UN Development Programme (UNDP), *Programming for Justice: Access for All* (New York: UNDP, 2005).

UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Criminal Justice Assessment Toolkit: Access to Justice—The Independence, Impartiality, and Integrity of the Judiciary* (New York: UNODC, 2006).

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) دليل الموارد المعنية بتعزيز نزاهة القضاء وأهليته (نيويورك: UNODC, 2011).

تحويل منظومة العدالة: الوصول إلى العدالة

يمثل الوصول إلى العدالة عنصراً جوهرياً في سيادة القانون والعدالة. وإذا كان الناس غير قادرين على الوصول إلى قطاع العدالة لحماية حقوقهم، فلا يمكن أن يكون هناك عدالة أو سيادة قانون.

ويتحقق الوصول إلى العدالة عندما يكون جميع الأفراد، ولا سيما الفقراء والضعفاء الذين يعانون من الظلم، قادرين على عرض مطالبهم والحصول على معاملة لائقة من مؤسسات الدولة والمؤسسات غير التابعة للدولة، وحصولهم في نهاية المطاف على تعويض عن هذه المظالم على أساس قواعد أو مبادئ قانون الدولة أو القانون الديني أو القانون العرفي وفقاً لسيادة القانون.²³ ويعد هذا العنصر "الشامل" لمفهوم ثقافة سيادة القانون.

الفصل الأول، الجزء الثالث: نحو ثقافة سيادة القانون.

ويدعم الوصول إلى العدالة تحقيق سلام واستقرار دائمين من خلال منح المواطنين بديلاً أكثر جاذبية عن اللجوء إلى العنف في تسوية نزاعاتهم الشخصية والسياسية. وعند عدم التعامل مع النزاعات بطريقة عادلة، يمكن أن يؤدي ذلك إلى وقوع الأشخاص المعنيين تحت ضغط أو التعرض لمشكلات صحية أو مخاطر التصعيد أو علاقات مضطربة أو فقدان الثقة أو الضرر الذي يظل بدون معالجة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي الشعور الدائم بالظلم في نهاية المطاف إلى العنف والصراع في المجتمع.

ولا يتم الوصول إلى العدالة عندما يخشى المواطنون (خاصة الفئة المهمشة أو الضعيفة) من النظام، ويرون أنه بعيداً عنهم ولا يمكنهم الوصول إليه، وعندما يتعذر الوصول إلى نظام العدالة لأسباب مالية، وعندما لا يكون لدى الأفراد محامون للدفاع عنهم، وعندما لا يكون لديهم معلومات أو معرفة بالحقوق، أو عندما يوجد نظام عدالة ضعيف.

ويتطلب ضمان الوصول إلى العدالة مشاركة متساوية من الأطراف الحكومية والأطراف غير الحكومية.

وتشمل آليات تعزيز الوصول إلى العدالة ما يلي:

- المحاكم المتنقلة
- برامج المساعدة القانونية
- المنظمات غير الحكومية المعنية بالمعونة القانونية
- مقدمو المساعدة القانونية المجتمعيون
- المراكز القانونية
- مراكز خدمة المحاكم ومكاتب المساعدة
- آليات بديلة لتسوية المنازعات
- المعلومات القانونية والوعي القانوني
- الأمن والسلامة الشخصية

ويتم تعزيز الوصول إلى العدالة أيضاً من خلال المبادرات التي ناقشناها أعلاه مثل بناء قدرة القضاة والمحامين وغيرهم لتقديم خدمات العدالة بصورة أفضل، وتطوير كفاءة المحاكم ومؤسسات العدالة والأمن الأخرى لإدارة القضايا بكفاءة وفعالية وشفافية أكثر، وكذلك تعزيز نزاهة السلطة القضائية.

المحاكم المتنقلة

تسهل محاكم العدالة المتنقلة انتقال القضاة والمدعين العامين ومحامي الدفاع وأي موظف من موظفي المحاكم الإداريين المهمين (بما في ذلك، المترجمين الشفهيين والمسجلين) إلى الأماكن البعيدة التي لا توجد بها محاكم عادية. ويمكن أن تساعد المحاكم المتنقلة هذه في منع تراكم القضايا وطول مدة الاحتجاز الاحتياطي من خلال ضمان أن الإجراءات الجنائية تسير على وجه السرعة. وتعد أيضاً وسيلة مهمة في معالجة المشكلات الأساسية للوصول إلى العدالة مثل الوصول الجغرافي واستبعاد الأقليات من نظام العدالة والعوائق المالية بما فيها تكاليف السفر.

مثال

المحاكم المتنقلة في بونتلاندا، بالصومال

بالنسبة لسكان قرية Xaaji Kheyr (حاجي خير) في بونتلاندا، بالصومال، يستغرق الوصول إلى أقرب محكمة ساعتين. وبسبب التكلفة والوقت، لا يوجد لدى معظم السكان الفرصة للاحتكام إلى القضاء. ففي عام 2009، أنشأت المحكمة العليا في بونتلاندا، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أربع محاكم متنقلة من أجل تحقيق العدالة في المجتمعات الريفية بالمنطقة. وتتألف المحاكم من قاض ومدع عام وأمين للسجل ومحام. وتقوم هذه المحاكم في الأساس بالفصل في القضايا المدنية والأسرية، إلا إنها تفصل أيضاً في القضايا الجنائية. وبالنسبة لإحدى سكان قرية Xaaji Kheyr، وتدعى حليلة حسن، يمثل الوصول إلى مثل هذه المحاكم المتنقلة تغييراً لمسار الحياة. فقد كانت متزوجة زواجاً تعسفاً وحاولت الوصول إلى وساطة لحل النزاع بينها وبين زوجها ولكن دون جدوى. وعندما اكتشفت المحاكم المتنقلة لجأت إليها طلباً للطلاق.

المصدر: http://www.youtube.com/watch?v=WwXYtze_9J4.

المحاكم المتنقلة التي تحكم بالشريعة الإسلامية في آتشيه إندونيسيا

في آتشيه، فقد العديد من الأطفال آباءهم بعد إعصار تسونامي عام 2004. واحتضن الأقارب الأطفال ولكن في كثير من القضايا نشب نزاع بين الأقارب حول ميراث الطفل. فبعضهم يرى أن من حقه أخذ الميراث والتصرف فيه باعتباره ملكاً له بالرغم من أن القوانين الواضحة تقضي بخلاف ذلك. وعملت إحدى المنظمات الدولية مع المجتمعات من أجل (أ) تحديد المجتمعات التي بها أعداد كبيرة من الأيتام؛ (ب) تنظيم ورش عمل مع الأوصياء وقادة المجتمع المحلي حول حقوق ومسؤوليات الأوصياء؛ (ج) مساعدة الأوصياء في إعداد الوثائق القانونية اللازمة لإضفاء الطابع الرسمي على وضع الوصي من خلال المحاكم التي تعمل بالشريعة؛ (د) تسهيل سفر القضاة والمسجلين بالمحاكم المتنقلة التي تعمل بالشريعة إلى القرى النائية لإضفاء الطابع الرسمي على الوصاية. وزادت الحملة من الوعي المجتمعي بحقوق ومسؤوليات الأوصياء، ووفرت للأطفال المزيد من الحماية القانونية وضمنت تعريف المجتمعات بكيفية محاسبة الأوصياء الذين يتجاوزون دورهم.

المصدر: ليان مكاي، موظفة سابقة بالمنظمة الدولية لقانون التنمية.

المحاكم العسكرية المتنقلة في جمهورية الكونغو الديمقراطية

في جمهورية الكونغو الديمقراطية، نجح نظام المحاكم العسكرية المتنقلة في مقاضاة أفراد الأمن المتورطين في جرائم عنف جنسي. وكنموذج لتقديم الخدمات، قد تساعد المحاكم المتنقلة كذلك في معالجة غياب خدمات العدالة التي يوكل إلى الدولة تحقيقها في المناطق التي ليس بها صراع والمناطق المهمشة تاريخياً وتوفير حل طويل المدى يتجاوز تقديم الخدمات المؤقتة.

المصدر: Jake Sherman, "Criminal Justice: Security and Justice Thematic Paper," *World Development Report 2011* background paper (World Bank, Washington, DC, November 9, 2010), 6.

برامج المساعدة القانونية

يشترط القانون الدولي لحقوق الإنسان أن يتم انتداب محامٍ للأشخاص غير القادرين على دفع تكاليف أتعاب المحامين كلما "كانت مصلحة العدالة تقتضي ذلك"، (المادة 14(3) (د) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). وعادةً ما يتم منح المدعى عليهم مساعدة قانونية مجانية إذا كانت الجريمة الجنائية المتهمين فيها خطيرة أو حيثما كان الحكم الصادر بشأن الجريمة حكماً مشدداً. وتتحمل الدولة مسؤولية تقديم المعونة القانونية المجانية. وتستطيع كل دولة أن تحدد ما يبدو عملياً.

وفيما يلي أشهر ثلاثة أنظمة لتقديم المساعدة القانونية من جهة الدولة:

- نظام المحامي المعين من المحكمة/ المحاكمة/ بحكم المنصب
- نظام محامي المساعدة القضائية
- النظام المختلط

ويتضمن كل نظام من الأنظمة عدداً من المميزات والعيوب. ويمكن أن يعمل نظام المحامين المعيّنين من المحكمة بمفرده بشكل جيد عند وجود عدد صغير نسبياً من القضايا وهيئة مستقلة تمتلك الموارد لإدارة النظام بفعالية. ومع ذلك، يكون النظام غير مرغوب فيه وغير ملائم، عند وجود عدد كبير من القضايا الواجب التعامل معها و/ أو عندما تواجه الدولة قيوداً على الميزانية. ويعد نظام محامي المساعدة القضائية بشكل عام أقل تكلفة من نظام المحامي المعين من الحكومة على المدى الطويل رغم إمكانية وجود تكاليف كبيرة لبدء العمل وقد تكون تكاليف بدء التنفيذ على مستوى البلد باهظة الثمن.

وعلى الرغم من أن النظام المعتمد الأكثر شيوعاً حول العالم هو النظام المختلط أو "الهجين"، حيث يتم تقديم المساعدة القانونية في الأساس من محامي المساعدة القضائية، بدعم من المحامين المعيّنين من المحكمة، ويتولى الإشراف عليهم وإدارة أعمالهم جميعاً هيئة تشريعية مستقلة تختص بالمساعدة القانونية. وتمنح الأولوية لاستخدام محامي المساعدة القضائية وهم موظفون لدى الدولة بدوام كامل إلا إنه يتم التعاقد مع محامين مستقلين لتمثيل المدعى عليهم الفقراء عندما لا يمتلك محاميو المساعدة القضائية مستوى الكفاءة أو المهارة أو عند وجود تضارب في المصلحة.

ويُقدم عدد قليل من الدول المساعدة القانونية الشاملة مجاناً لأي شخص يحتاجها. وفي الحالات التي تعجز فيها الدولة عن تقديم المساعدات القانونية المجانية، يُمكن أن تشمل البدائل الوصول إلى محامي المساعدة القانونية من خلال المنظمات غير الحكومية أو محامين متطوعين من خلال نقابة المحامين أو أي هيئة مماثلة أو مقدمي المساعدة القانونية المجتمعيين أو الطلاب الدارسين للقانون من خلال برامج المساعدات القانونية.

المنظمات غير الحكومية المعنية بتقديم المساعدة القانونية. في معظم البلدان، عندما تكون موارد الدولة غير كافية لتقديم المساعدة القانونية، تسعى المنظمات غير الحكومية المحلية لسد تلك الفجوة. وسيركز معيار أهلية العميل الخاص بهذه المنظمات غالباً على تقديم المساعدة القانونية لأكثر الفئات ضعفاً، وقد يشمل نطاق عملهم التمثيل القانوني والمعلومات القانونية والمشورة القانونية والوعي المجتمعي وأحياناً بعض الخدمات غير القانونية مثل المشورة النفسية الاجتماعية. وقد تكون محدودة في نطاقها الجغرافي أو نوع القضايا/المسائل التي تعالجها (على سبيل المثال، قد تعمل المنظمات الحكومية المعنية بالمعونة القانونية على المسائل المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية، أو تتعامل مع القضايا الجنائية فحسب). ويجب أن تعتمد معظم المنظمات غير الحكومية التي لا تهدف للربح على تمويل الجهات المانحة المحلية أو الدولية، مما يثير المخاوف حيال استدامتها لفترة طويلة.

وتؤدي الكثير من المنظمات غير الحكومية دوراً مهماً في تقديم المساعدة القانونية للمحتجزين في مرحلة الاحتجاز الاحتياطي داخل مراكز الشرطة أو الاحتجاز رهن التحقيق أو الاستئناف في سجنهم. وتقوم بعض المنظمات غير الحكومية، مثل معهد الخدمات الاستشارية لمقدمي المساعدة القانونية في ملاوي بعقد دورات خاصة بالوعي القانوني داخل السجون لتثقيف السجناء حول القانون والإجراءات الجنائية، حتى يمكن أن يفهمها السجناء ويقومون بتطبيقها في قضاياهم الخاصة أثناء مثلهم أمام المحكمة في الجلسة التالية—على سبيل المثال، عندما يتخذ السجن قراراً بشأن إذا ما كان سيُقدم طلباً للإفراج عنه بكفالة، أو الإقرار بارتكاب ذنب ويضع النقاط بشأن تخفيف الحكم أو الدفاع عن نفسه.

مثال

المساعدة القانونية في البوسنة والهرسك

منظمة فاذا برافا (Vaša Prava) منظمة غير حكومية تقدم الدعم القانوني بالنيابة عن الفقراء والمحرومين من شعب البوسنة. وينصب عملها مباشرة على معالجة ما خلفته الحرب من خلال التعامل مع مشكلات توفير السكن والدخل والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية. وتُعزز المنظمة غير الحكومية حقوق الإنسان لكل فرد وتُساعد في بناء الأنظمة القانونية التي تُخضع الحكومات للمساءلة وتدعو إلى سبل التغيير المنهجي لمعالجة المشكلات الحقيقية. وبهذا تُساهم منظمة فاذا برافا في بناء مجتمع مدني فاعل وتشكيل ثقافة مملّمة بالحقوق. كما أنها تؤدي دوراً حيوياً في عمل إصلاحات قانونية مبنية على سبل التعافي للفئات البوسنية المُعدمة والمحرومة والمشرّدة، ما يُمكنهم من استعادة حياتهم ووطنهم.

وتقدم المنظمة المشورة القانونية والتمثيل القانوني في المحاكم، وتعقد جلسات عامة لتعزيز الوعي وتقدم عروضاً في وسائل الإعلام و تدرّب الموظفين المحليين وتعدّ كتيبات حول المسائل القانونية وتدير موقعاً على شبكة الإنترنت وتصدر مجلة. وتقدم القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. ويقوم جوهر عملها على إتاحة الفرصة للأفراد لمعرفة حقوقهم (التوعية). ويظهر المحامون العاملون بمنظمة "Vaša Prava" باستمرار على المحطات الإذاعية والتلفاز لمناقشة موضوعات من قبيل قوانين العمل وخدمات المرافق والفواتير والتشييد غير القانوني والوضع المؤقت للاجئين وحرية الوصول إلى قانون المعلومات واستحقاقات العجز وإجراءات الاستئناف الإدارية وضحايا الحرب من المدنيين والعنف القائم على الاعتبار الجنساني. ويتم نشر معلومات مماثلة من خلال الكتيبات والمنشورات ومجلة "Vaša Prava" والموقع الإلكتروني للمنظمة.

وشاركت منظمة "Vaša Prava" في المفاوضات بين وزارة البوسنة والهرسك المعنية بشؤون اللاجئين والمشردين، ووزارة الطاقة والمؤسسات العامة التابعة لها وممثلي المجتمع الدولي لإيجاد سبل لاستعادة السلطة في جميع أنحاء الدولة. وقد مثلت المنظمة الآلاف من أصحاب الأملاك الفردية، واستطاعت عرض نماذج من الأعمال التمييزية التي مارستها شركات الطاقة.

المصدر: موقع الويب الخاص بمنظمة فاذا برافا، <http://www.vasaprava.org>.

غزة، فلسطين

عندما كان الناس يتقدمون بطلبات للحصول على منح لإعادة الإعمار من خلال المنظمات الدولية للأضرار التي لحقت بممتلكاتهم أثناء العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة عام 2009، طُلب منهم إثبات ملكيتهم للأرض. إلا أن العديد منهم لم يسجلوا أراضيهم رسمياً من قبل، فغالباً ما يرثونها من العائلة، أو يحصلون عليها من خلال طرق أخرى غير رسمية. وقد أنشأت منظمة غير حكومية دولية مركزاً للمعونة القانونية، المجلس النرويجي للاجئين، يعمل به محامون محليون وقدم المركز للناس معلومات محددة حول عملية تسجيل الأراضي والوثائق والتكاليف اللازمة لإتمام هذه العملية. والتقى الموظفون بالسلطات المحلية لشرح المساعدة التي يقدمونها والحصول على دعمهم. ويمكن للأشخاص بعد ذلك الذهاب وإجراء

عملية التسجيل بأنفسهم. ولا يتدخل المحامي ويقدم المساعدة بشكل مباشر إلا عندما يواجه أحد الأفراد مشكلات محددة في عملية التسجيل.

المصدر: ليان مكاي، موظفة سابقة بالمجلس النرويجي للاجئين.

مقدمو المساعدة القانونية المجتمعيون. لا يتاح للعديد من الأشخاص المحرومين أو المجتمعات المحرومة الوصول إلى النظام القانوني الرسمي أو المحامين المؤهلين. وقد يكون ذلك الوضع بسبب وجود قلة من المحامين المدربين، على سبيل المثال، في مصر التي يبلغ عدد سكانها 85 مليون نسمة، يوجد بها حوالي نصف مليون محامي، يكافح معظمهم للحصول على لقمة العيش من وراء العمل القانوني. وفي مالي، لا يوجد سوى 265 محامياً يخدمون شعباً يزيد عدد سكانه عن 14 مليون نسمة. وفي دولة غنية نسبياً مثل كازاخستان، هناك محافظات بها أقل من 13 محامياً لكل 100000 من السكان وذلك بسبب بُعد العديد من المجتمعات الريفية والافتقار إلى البنية الأساسية لنظام العدالة الرسمي في مختلف أنحاء البلاد.

يعتمد أفراد المجتمع في الغالب على عمليات القضاء العرفي والتدخلات غير الرسمية للزعماء المحليين أو الترتيبات المماثلة لحل المشكلات اليومية. وتمثل البرامج التي تتضمن مقدمي المساعدة القانونية المجتمعيين (ويطلق عليهم أيضاً "الميسرون" أو المحامون حفاة الأقدام—الذين تلقوا تعليماً ذاتياً) الآن آلية شعبية لسد الفجوة الفاصلة بين نظم العدالة الرسمية وغير الرسمية والتأكد من أن الناس يتاح لهم آليات عدالة نزيهة بصورة أكبر.

مقدم المساعدة القانونية المجتمعي هو شخص يكون:

- عضواً في المجتمع أو جزءاً من منظمة تعمل في المجتمع ولديه معرفة بالسبل التي يتبعها أفراد المجتمع لحل مشاكلهم (بما في ذلك آليات العدالة التقليدية أو غير الرسمية)؛
- محل احترام وثقة داخل مجتمعه؛
- لديه مستوى أساسي من التعليم النظامي—يستطيع القراءة والكتابة؛
- تلقى بعض التدريب المتخصص حول القانون والنظام القانوني وإجراءاته، ويتمتع بالمهارات القانونية ومهارات الاتصال الأساسية، بما في ذلك مهارات تقصي الحقائق وإجراء المقابلات والوساطة وتسوية النزاعات والتفاوض؛
- لديه القدرة على توصيل الأفكار والمعلومات إلى أفراد المجتمع باستخدام طرق متنوعة على نحو فعال؛
- يستطيع أن تكون لديه علاقات عمل جيدة مع السلطات المحلية ووكالات تقديم الخدمات؛
- يتمتع بمهارات تنظيم المجتمع التي يمكن استخدامها لتمكين المجتمعات من معالجة مشكلاتها المنهجية مستقبلاً

ويمكن أن يعرض مقدمو المساعدة القانونية المجتمعيون قدراً كبيراً من الخدمات القانونية التي لا يلزم بالضرورة توفيرها من قبل محام. وتشتمل هذه الخدمات على المشورة القانونية والعامّة، على سبيل المثال، عند حدوث انتهاك للحقوق؛ معرفة الحقوق القانونية للفرد في موقف محدد؛ كيفية الوصول إلى المعونة القانونية التي تقدمها الحكومة أو منظمة غير حكومية؛ وكيفية رفع دعوى إلى المحكمة أو المحكمة الإدارية أو كيفية التنقل بين السلطات المحلية عند تسجيل أرض أو شهادة ميلاد أو زواج. كما يعمل مقدمو المساعدة القانونية المجتمعيون على رفع مستوى التعليم أو الوعي المجتمعي (على سبيل المثال من خلال عقد ورش عمل) وتوزيع المواد التعليمية القانونية.

ومع ذلك، لا يباشر مقدمو المساعدة القانونية المجتمعية التمثيل القانوني أمام المحاكم. ويكونون أكثر فعالية عندما يتواصلون مع المحامين لرفع القضايا إلى المحكمة باعتبارها الخيار الأخير (بصفة عامة، سيفعل الناس كل ما في وسعهم لتسوية القضية دون اللجوء إلى المحكمة).

ولا يمثل مقدمو المساعدة القانونية المجتمعية الإجابة على جميع تحديات العدالة التي تواجه المجتمع، ولا النموذج الوحيد الذي يجب اتباعه، على الرغم من أن النموذج ذاته قد يستخدم في سياقات مختلفة. إن بعض برامج مقدمي المساعدة القانونية المجتمعيين هي برامج عامة وبعض منها قد يتخصص في قضية/قضايا معينة، مثل السجناء، أو تعمل حسب منهجية معينة مثل الوساطة.

المنظمة الدولية للإصلاح الجنائي، الطريق إلى العدالة،

<http://www.penalreform.org/multimedia/path-justice>



مثال

منظمة تيماب للعدالة (Timap for Justice) في سيراليون

تقدم منظمة تيماب للعدالة، وهي منظمة لا تهدف إلى الربح، خدمات العدالة المجانية في جميع أنحاء سيراليون عن طريق مقدمي المساعدة القانونية المدربين. ويوفر مقدمو المساعدة القانونية المعلومات والتوسط لتسوية النزاعات ومساعدة "العملاء" في التنقل بين السلطات. وبالنسبة للمشكلات على مستوى المجتمع (مثل العنف الأسري المنتشر في المجتمع أو شركة تعدين تحصل على مزارع القرويين بطريقة غير قانونية)، فهي تشارك في التعليم والحوار المجتمعي والدعوة للتغيير مع السلطات وإعداد أفراد المجتمع للقيام بعمل جماعي. ويقدم المحامون الدعم إلى مقدمي المساعدة القانونية. وفي القضايا الخطيرة والمستعصية، يتولى المحامون عملية التقاضي لتسوية المظالم التي لا يستطيع مقدمو المساعدة القانونية التعامل معها بمفردهم. ونظراً لأن عملية التقاضي أو حتى التهديد بالتقاضي تمثل عبئاً كبيراً في سيراليون، فإن إمكانية الوصول إلى محام تزيد من عزم مقدمي المساعدة القانونية في أن يستمروا في عملهم باعتبارهم مناصرين ووسطاء. ويسعى البرنامج إلى حل مشكلات العملاء الخاصة بالعدالة—ومن ثم إثبات بصورة ملموسة أن مبدأ العدالة يمكن تحقيقه—وفي الوقت ذاته صقل مؤسسات المجتمعات التي يعمل البرنامج بينها. وقد أظهر بحث نوعي أن تدخلات منظمة تيماب (Timap) مكنت العملاء (خصوصاً النساء) من المطالبة بحقوقهم. كما أن تصورات المجتمع للعدالة المؤسسية والمساءلة الخاصة بالشرطة والزعماء التقليديين والمحاكم قد تحسنت نتيجة لعمل المنظمة. واستناداً إلى عمل منظمة تيماب (Timap)، فقد انضمت الجهات المانحة والحكومة في سيراليون إلى المنظمات غير الحكومية وجماعات المجتمع المحلي في عام 2010 من أجل تطوير نهج وطني لتوفير خدمات العدالة، بما في ذلك الخط الأول من مقدمي المساعدة القانونية المجتمعيين وعدد أصغر من المحامين الداعمين.

المصدر: منظمة تيماب للعدالة، على موقع الويب <http://www.timapforjustice.org>.

وهناك العديد من الوسائل التي يستطيع من خلالها مقدمو المساعدة القانونية المجتمعيون تعزيز الثقة وعلاقات العمل الجيدة مع القائمين على حل المشكلات المحليين مثل الحكماء والزملاء الدينيين. ومن بين السبل توفير التدريب على المهارات الأساسية مثل الوساطة. ويمكن لمقدمي المساعدة القانونية المجتمعيين أن يعملوا كمساعدين لصناع القرار المجتمعيين من خلال العديد من السبل، والتي منها جمع المعلومات الأساسية حول نزاع ما أو تنظيم جلسات لتسوية المنازعات أو عمل الإجراءات أو تقديم المشورة للقادة العرفيين حول قضايا من قبيل القانون المحلي.

ومع ذلك، أحياناً يكون التعامل مع الآليات غير الرسمية الموجودة غير ممكن، على الأقل في المدى القريب. وعند الضرورة، يمكن لمقدمي المساعدة القانونية أن يقدموا خدمات مثل الوساطة والمشورة بشكل مباشر. كما يمكنهم على سبيل المثال تسهيل اجتماع الأطراف للاستماع إلى بعضهم البعض والبحث عن حلول جيدة لمساعدة الأطراف على اتخاذ قرار بشأن حل يتماشى مع القانون المحلي والحقوق (مما يساهم في زيادة احترام ثقافة سيادة القانون) وضمان امتثال الأطراف للنتيجة وخضوعهم للمسائلة خلال الفترة التابعة لذلك.

مثال

مراكز بناء العدالة والثقة، دارفور، السودان

أنشئت مراكز بناء العدالة والثقة في مخيمات المشردين داخلياً في جميع أنحاء دارفور. وعمل في المراكز مساعداً محامين مدربين من المجتمع ويتمتعون بسمعة حسنة ويحظون بقبول المجتمع. ويقدم مقدمو المساعدة القانونية المشورة القانونية والوساطة في المنازعات المحلية. ويعد التحدي الأساسي الذي يواجههم هو كثرة المنازعات الأسرية. ووفقاً للممارسات التقليدية، لا يحق لأي طرف أنثوي في النزاع الحضور أو الاستماع إليه أثناء عملية تسوية النزاع. ومن خلال تدخل مقدمي المساعدة القانونية، تم التغلب على هذا التحدي أخيراً وقبول المجتمع وزعمائه لحق المرأة في أن تكون لها رأي في المسائل التي تؤثر على حياتها. وقد عالج مقدمو المساعدة القانونية هذه المسألة بصورة متكاملة، عن طريق تدريب القادة والنساء والرجال على حقوق الإنسان وحقوق المرأة، وتوفير مساحة محايدة للناس في المخيم لمناقشة مشكلاتهم، بما في ذلك جلسات القهوة الأسبوعية للنساء. وحاز مقدمو المساعدة القانونية على ثقة المجتمع وعملوا مع القادة من أجل تطوير مهارات الوساطة الخاصة بهم. وقدموا آلية بديلة لتسوية المنازعات عن الوساطات التقليدية التي يقومون بإجرائها، بحيث أنه إذا وافق جميع الأطراف، وكذلك الزعيم المحلي، فسوف يسهل ذلك الوساطة من قبل مقدمي المساعدة القانونية بشرط واحد، أنه يجب أن تحترم عملية الوساطة والنتيجة المترتبة عليها حقوق جميع الأطراف، بما في ذلك حقوق المرأة. وتمثل جزء من هذا الشرط في وجوب السماح للمرأة بالمشاركة في عملية الوساطة. وأخيراً تم السماح للمرأة بالتعبير عن رأيها في الوساطات التي أجراها القادة/ والحكماء أيضاً.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في السودان "تعزيز سيادة القانون والحماية القانونية في دارفور" على موقع الويب http://www.sd.undp.org/content/sudan/en/home/operations/projects/democratic_governance/rule_law_protection_darfur.html

الميسرون القضائيون في نيكاراغوا

يضم هذا البرنامج أكثر من 2500 ميسر، أُنخبوا من المجتمع وتم توزيعهم على جميع أنحاء نيكاراغوا الريفية. وتخضع هذه الشبكة من الميسرين إلى إشراف القضاة المحليين الذين يراقبون عمليات الوساطة ويتأكدون من أن النتائج على قدر من الجودة والقبول بما يسمح بقبولها داخل المحكمة. وأخيراً تم دمج هذا النظام رسمياً ضمن نظام المحكمة. وهذا يضمن وجود تمويل منتظم وملكية محلية من قبل إحدى المنظمات في نيكاراغوا (ليست المنظمة الدولية التي بدأت البرنامج).

المصدر: The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiIL), *Trend Report*, part 1, *Towards Basic Justice Care for Everyone, Challenges and Promising Approaches* (The Hague: HiIL, 2012), 112.

مراكز للمساعدة القانونية. يعد استخدام طلاب القانون الخاضعين لإشراف المحامين والأكاديميين من أجل تقديم المشورة القانونية والمساعدة القانونية من الوسائل الشائعة لتحقيق الوصول للعدالة فيما يخص الفقراء والمهمشين.

وعادة ما تقدم المراكز القانونية التابعة للجامعات مشورة قانونية مجانية للفقراء تحت إشراف موظفين مؤهلين من ممارسي العمل القانوني. وتشترط معظم المراكز القانونية التابعة للجامعات وجود طلاب القانون للعمل فيها أو تعيين الطلاب في منظمة شراكة خارجية حيث يمكنهم تقديم خدمات قانونية خاطعة للإشراف.

وتقوم المراكز القانونية التابعة للجامعات بدور مهم في إتمام عمل الهيئات الوطنية الخاصة بالمعونة القانونية وفي تحسين وتعزيز وحماية حقوق الإنسان. ولا تقتصر مشاركة طلاب القانون على التوسع في تقديم المعونة القانونية، مع التوجيه والمراقبة المناسبين فحسب، بل تغرس أيضاً في قلوب وعقول الجيل القادم من المتخصصين القانونيين الشعور بالمسؤولية الاجتماعية واستيعاب إمكانية استخدام القانون كوسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية والإصلاح. ويعد أحد الأغراض الأساسية من التعليم القانوني هو تدريب محاميين المستقبل، ليس فقط ليكونوا ممارسين مختصين، بل أيضاً ليستشعروا الحاجة إلى إدخال تحسينات في نظم العدالة القائمة باعتبارها جزءاً من مسؤوليتهم المهنية. فعلى سبيل المثال، تعد مراكز المعونة القانونية التابعة للجامعات أولى المنظمات في جنوب أفريقيا التي تركز على تحقيق الوصول إلى العدالة فيما يخص فقراء جنوب أفريقيا. وهناك ما يقرب من 21 كلية حقوق في جامعات جنوب أفريقيا تستخدم الآن مكاتب قانونية مستقلة عن المكاتب القانونية التي تمولها الدولة.

مثال

برامج قانون الشارع في جنوب إفريقيا

يعد مشروع قانون الشارع في جنوب إفريقيا برنامجاً وقائياً خاصاً بالتعليم القانوني الذي يزود الناس بفهم حقوقهم القانونية والإنسانية ويعلمهم كيف يمكنهم الحصول عليها. ويدرس طلاب قانون الشارع في الجامعات كيفية استخدام أساليب التعليم التفاعلية عند تدريس القانون لأطفال المدارس والسجناء والأشخاص العاديين. وقد تم تفعيل البرنامج في المئات من المدارس في جميع أنحاء جنوب إفريقيا ويضم كذلك تدريب معلمي المدارس الثانوية على استخدام الكتب المخصصة للطلاب ودليل المعلمين.

المصدر: "قانون الشارع في جنوب إفريقيا على موقع الويب" <http://www.streetlaw.org.za>.

مراكز خدمة المحاكم ومكاتب المساعدة. يمكن أن تقدم مراكز خدمة المحاكم أو مكاتب المساعدة المشورة القانونية والمساعدة في تقديم الشكاوى أو الصكوك القانونية ومعلومات عن الحقوق وإجراءات المحاكم وبالتالي إزالة أي غموض بشأن النظام الرسمي. وتعتبر مكاتب المساعدة الأماكن التي يمكن للناس من خلالها الحصول على معلومات بشأن حقوقهم والتزاماتهم القانونية أو قضاياهم في المحكمة أو الإجراءات القانونية بصورة عامة. وتوفر مكاتب المساعدة موقفاً مركزياً حيث يمكن للناس أن يطلبوا منها التوجيه غير الرسمي لتعزيز الوعي القانوني. ويمكنها زيادة مشاركة المواطنين في نظام العدالة الرسمي والسعي إلى مساعدة قطاعات من الجمهور قد عانت سابقاً من إمكانية وصول محدودة للمحاكم، ويمكنها أيضاً زيادة الثقة العامة في نظام العدالة.

مكاتب خدمة العملاء في كينيا

تأسست مكاتب خدمة العملاء في كل محكمة في كينيا كجزء من إطار تحول القضاء الذي تم اعتماده في عام 2012. وكان هناك افتقار إلى الثقة في المحاكم بسبب التجارب السلبية السابقة لنظام العدالة. وكانت المحاكم تقدم خدمة عملاء سيئة. وتم تنفيذ مكاتب خدمة العملاء باعتبارها آلية لتعزيز الثقة في القضاء وتقديم خدمة أفضل للعملاء. وتم تأسيس مكاتب خدمة العملاء في كل موقع محكمة وفي كل قاعة محكمة في جميع أنحاء البلاد عند مدخل المحكمة. وتم تدريب الموظفين على مهارات خدمة العملاء الخاصة بسير عمل المكاتب وتمكينهم من الإجابة عن الأسئلة وتوفير معلومات بشأن مجموعة من القضايا مثل إجراءات الكفالة والمعلومات الخاصة بالرسوم والمسائل الإجرائية داخل قاعة المحكمة. ويكون الموظفون مميزين بشكل واضح بشارات حتى يتسنى لرواد المحاكم التعرف عليهم ويمكنهم اتباع جودة الخدمة. وفي سبتمبر/ أيلول 2013، قامت كل من الأمانة العامة لتحويل القضاء ومعهد التدريب القضائي بتدريب 108 موظفاً للعمل في مكاتب خدمة العملاء. وخلص تقييم أولي إلى أن "رواد المحاكم وجدوا أن بيئة المحكمة أكثر ودية وأسهل في التعامل معها."

المصدر: 131، "State of the Judiciary and the Administration of Justice Annual Report: 2012-2013"، The Judiciary, Republic of Kenya, http://www.kenyalaw.org/kl/fileadmin/SoJA_2012-2013.pdf.

الآليات البديلة لتسوية النزاعات

تتضمن السبل البديلة لتسوية النزاعات إجراءات لتسوية النزاعات مثل التحكيم والوساطة. وقد ترد آليات السبل البديلة لتسوية النزاعات في نظام العدالة الرسمي، فعلى سبيل المثال، تُلزم بعض المحاكم هذه الأيام الأطراف بالمشاركة في آليات السبل البديلة لتسوية النزاعات قبل السماح بسير القضية. ومع ذلك، يمكن أيضاً أن تعمل آليات السبل البديلة لتسوية النزاعات في الإطار "غير الرسمي" أو غير التابع للدولة كما نوقش أعلاه في إطار مقدمي المساعدة القانونية المجتمعيين.

مجلس الأعيان في صوماليلاند

في صوماليلاند، يدعم شيوخ العشائر القانون العرفي داخل العشائر الفرعية وفيما بينها. وبشكل عام لم يتلق الشيوخ أي تعليم قانوني وتعتبر قراراتهم بشأن النزاعات قرارات غير مسجلة من الناحية العملية، على الرغم من أن القانون المحلي يلزم إيداع القرارات العرفية في المحكمة المحلية. ومن أجل تحسين جودة صنع قرار الشيوخ، تم وضع برنامج يُشرك أحد محاميين المساعدة القضائية (وهو نفسه شيخاً) مع الشيوخ في بلدة محددة في صوماليلاند لتقديم المشورة للشيوخ بشأن القانون والحقوق، ويساعدهم في تسجيل قراراتهم، ويضمن أن القرارات التي تم التوصل إليها سليمة من الناحية القانونية ويتم إيداعها في المحكمة. ويوفر هذا للأطراف المتضررة من القرار خيار الاستئناف وخيار الإنفاذ من خلال أجهزة الدولة، إذا خذلهم النظام غير التابع للدولة.

المصدر: مقابلة مع سيمون ريدي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصومال.

مثال

المزج بين الأنظمة التقليدية والأنظمة التابعة للدولة في تيمور الشرقية

في تيمور الشرقية، يجري اعتماد برنامج مبتكر يربط آليات تسوية النزاعات التابعة للدولة مع آليات تسوية النزاعات غير التابعة للدولة لمعالجة قضايا حيازة الأراضي. وتتمثل الخطوة الأولى في تحديد الأشخاص الذين يمتلكون قطع الأراضي والترتيبات التي تنظم ذلك، بالنظر إلى احتمالية وجود أنواع مختلفة من وثائق الملكية لا تتعلق بالأرض ذاتها فحسب بل تتعلق كذلك بما عليها وما تحتها أيضاً. وتكون الأفضلية في تيمور الشرقية لآليات سبل تسوية النزاعات المحلية، حيثما أمكن، باعتبارها الأرخص والأسرع والأعدل والأكثر يسراً والأيسر للفهم والأقل فساداً وتعتبر أكثر دعماً للمصالحة بين النزاعات من نظام المحكمة. وبالتالي، تضع الدولة، بحكم القانون، آلية سبل تسوية النزاعات بشأن حيازة الأراضي التي تعكس النظام التقليدي ولكن ينظمها القانون وتكون القرارات مُلزِمة.

المصدر: "الصراعات حول حيازة الأراضي وتيمور الشرقية: بيتر وودرو، شريك ومدير للبرنامج، سي دي آر أسوشيتس،" من خلال مقابلة شخصية مع جوليان بورتيللا، ما بعد التعقب (2003)، <http://www.beyondintractability.org/audioidisplay/woodrow-p-2-landetimor1>

الوعي القانوني

ويُمثل التعاون مع الجمهور بخصوص المشكلات المتعلقة بالنظام القضائي جزءاً مهماً للغاية من عمل الحكومات لضمانة الاحتكام إلى القضاء وإلى نظام قضائي معتمد ومن ثم بناء الثقة في المؤسسات القضائية والتأكيد على شرعيتها. وينبغي أن يتضمن هذا التعاون تبادل المعلومات حول الجهود المبذولة للإصلاح وتوضيح الحقوق القانونية وخدمات التعليم للعامة، ما يُمكن الأفراد من الاستعانة بفعالية النظام القضائي ومن ثم إرساء ثقافة سيادة القانون.

ويجوز تشيّن حملات تعليمية عامة فيما يتعلق بالمشكلات القضائية محل النقاش على يد أصحاب المصلحة المحليين مثل المتحدث باسم المحكمة أو النقابة أو رابطة القضاة أو المنظمات غير الحكومية المتعلقة بالقضاء. ومن شأن هذا الالتزام بالخدمات العامة المساهمة في ترسيخ احترام منظومة القضاء وتقديرها.

الوعي القانوني—الذي يُمكن الإشارة إليه "بالمعرفة القانونية" أو "بناء الأهلية" أو "التدريب القانوني" أو التعليم القانوني"—يهدف إلى تعريف الناس بحقوقهم والتزاماتهم القانونية وهياكل المؤسسات الخاصة بالنظام القانوني والآليات الخاصة والإجراءات القانونية. ويُمكن للوعي القانوني المساهمة في تصحيح المفاهيم العامة المتعلقة بأن المحاكم مكان مرعب أو يصعب الوصول إليها أو الثقة فيها.

وتشمل آليات تعزيز الوعي القانوني الآتي:

استخدام لغة واضحة في صياغة التشريعات والمستندات القانونية. يرجع الغرض من استخدام لغة واضحة إلى التأكد من فهم الناس للمقصود من القانون. أما عن اللغة القانونية المعقدة فتعني أن الأفراد سيضطرون إلى الاستعانة بأحد المحامين لتفسير القانون. لذا فقد عمدت معظم البلدان إلى نهج اللغة الواضحة في الصياغة القانونية.

نشر القوانين واللوائح. في الكثير من البلدان، لا يجري عمل نسخ من القوانين واللوائح الجديدة سواء على هيئة نسخ مطبوعة أو إلكترونية. ولضمان نشر الوعي والمعرفة بالشؤون القانونية، ينبغي توزيع القوانين على هيئة نسخ مطبوعة ونشرها عبر الإنترنت أو أي من الشكلين.

البرامج المدرسية وغيرها من البرامج المدنية. يُمكن أن تعمل البرامج المدرسية والمدنية بوصفها آليات فعّالة لتقديم المعلومات ذات الصلة حول مشكلات النظام القضائي للأطفال والطلاب وأولياء الأمور.

مراكز الأبحاث والمكتبات المتّاحة للعامة للوصول إلى المعلومات. يُمكن للدولة تأسيس مكتبات (أو تخصيص أقسام بها) للجمهور للوصول إلى المعلومات المتعلقة بالعدالة. وكما هو الحال بالنسبة لبرامج التوعية العامة، غالباً ما يقوم بهذه المبادرات جهات فاعلة من المجتمع المدني.

حملات التوعية العامة. من الضروري ألا يجري توزيع القوانين واللوائح الجديدة على القضاة فقط، بل ينبغي أن يشمل ذلك وسائل الإعلام والمكتبات وكذلك نشرها بين الجمهور. ويتسم تعريف الجمهور بالقوانين الجديدة بأنه أمر بالغ الأهمية من أجل تنفيذ حملات التوعية العامة لأن ذلك يضمن معرفة الجميع بحقوقهم ومسؤولياتهم. ويُمكن تعريف الجمهور بالقوانين من خلال طرق متنوعة منها:

- الوسائل الإعلامية المطبوعة
- نشرات إعلانية إخبارية
- الكتيبات والملصقات
- قصص ومنشورات كوميدية لتوضيح حقوق الإنسان
- برامج التوعية على الراديو والتلفزيون
- العروض الدرامية
- ورش العمل
- نسخ منخفضة التكلفة للنصوص القانونية والقوانين
- مكاتب المساعدة التابعة للمحاكم
- مراكز العدالة المجتمعية، حيث يُمكن لأفراد المجتمع تلقي المشورة القانونية
- الخطوط الهاتفية الساخنة
- مواقع الويب والرسائل النصية والتطبيقات على الهواتف الذكية

بالرغم من أن الدولة تتحمل مسؤولية نشر المعلومات ورفع الوعي القانوني، فيبدو أن منظمات المجتمع المدني تضطلع بمعظم هذا الدور.

حملات الوعي القانوني. يلزم على الحملات تحديد الجمهور المستهدف وكيفية الوصول إليه بصورة واضحة. ومن المهم المقارنة بين طرق توصيل المعلومات القانونية (مثل المنشورات والاجتماعات والراديو والكتيبات والتدريبات وما إلى ذلك)، كذلك الأماكن التي يذهب إليها الأفراد للحصول على المعلومات والدعم حينما تواجههم أية مشكلة. ويبحث الأفراد بشكل عام في دائرة معارفهم عن المعلومات والأشخاص الذين يُمكن أن يمدوا لهم يد العون. لذا فمن المهم أيضاً استهداف المصادر غير الرسمية (مثل الشبكات الاجتماعية التي قد تشمل العائلة أو الأصدقاء). وتتيح الآليات غير الرسمية ومصادر المعلومات فرص نشر المعلومات بين الفئات المهمشة. وعلاوة على ذلك، ينبغي علينا ألا نكتفي باستهداف الضحايا الذين تعرضوا لانتهاك حقوقهم. علينا كذلك تحديد واستهداف جميع أصحاب المصلحة بمن فيهم المذنبين ومن وقع عليهم الضرر بصورة غير مباشرة مثل الشباب وزعماء المجتمعات أو صناع القرارات. كذلك فإن رفع الوعي يُعني بتغيير السلوك في المجتمع ما يتطلب تعاون جميع أفراد المجتمع.

وينبغي أن تكون المواد المتعلقة بنشر الوعي القانوني إبداعية وشيئة وسهلة الفهم بالنسبة للجمهور المستهدف، ففي حال وجود نسب عالية من الأمية، لن تفي الكتيبات النصية بالغرض، لكن يُمكن اللجوء إلى الملصقات التي تحتوي على رسومات تصويرية.

فُتحقق المعلومات القانونية أقصى استفادة منها عندما تكون سهلة الفهم ومصممة للمشكلة المطروحة ومقدمة في الوقت المناسب. وتكون المعلومات القانونية كافية للتكيف مع المشكلة وعرض الخيارات المحدودة كذلك يسهل تطبيقها، وذلك على النحو الأمثل. وإذا استخدم الناس المعلومات، فإنهم يميلون إلى الحاجة إلى تأكيد أو دعم في صورة من صور المساعدة الشخصية—مكتب المساعدة أو مركز المعلومات أو خط ساخن على سبيل المثال.

مثال

أفلام للتعريف بالشؤون القانونية، أتشيه في إندونيسيا

يعاني إقليم أتشيه بإندونيسيا من وجود نسبة عالية من الأمية، لا سيما بين النساء. وكانت المشكلات القانونية الأساسية التي واجهت النساء بعد إعصار تسونامي هي إنكار حقوقهن في الميراث والأرض والوصاية. وقد أنتجت المنظمة الدولية لقانون التنمية فيلماً تثقيفياً مدته 30 دقيقة يحمل اسم "The Stories of Aisha, Rauda and Ainun: Protecting Women's Legal Rights Post-Tsunami" (قصص عائشة وروضه وعينون: حماية الحقوق القانونية للمرأة بعد إعصار تسونامي). ويتتبع الفيلم حياة ثلاث نساء، كل واحدة منهن تكافح للتغلب على بعض القضايا القانونية الأكثر شيوعاً التي تؤثر على المجتمعات في أعقاب إعصار تسونامي. ومن خلال هذه الروايات، يتطرق الفيلم إلى القانون ذي الصلة بالأرض والميراث والوصاية، والحلول الممكنة للمشكلات المثارة في هذه المناطق. قام موظفو منظمة IDLO بعرض الفيلم (من خلال التلفاز ومولد كهرباء محمول) إلى جانب عقد جلسات نقاش ونشر معلومات بمساعدة وتيسير أحد المحامين في أكثر من 100 قرية متضررة من إعصار تسونامي. ولم يتم إعلام الناس بحقوقهم فحسب، بل أيضاً تم توفير الوصول إلى شخص بإمكانه مساعدتهم في التعرف على حقوقهم.

المصدر: E. Harper, IDLO, "Post-Tsunami Legal Assistance Initiative for Indonesia, Monitoring and Evaluation Report (February 2006-September 2007)" (Rome: IDLO, September 26, 2007).

مثال

أفلام للتعريف بالشؤون القانونية، أتشيه في إندونيسيا

في المغرب، لا تحظى الأمهات غير المتزوجات وأبناؤهن بالاعتراف من الناحية القانونية. ولا تحصلن على الهوية القانونية اللازمة لضمان مجموعة من الحقوق الأساسية الأخرى غير المتاحة لهن على المستوى الرسمي في أحسن الأحوال، أما في أسوأ الأحوال، فيمكن أن تتعرض الأمهات غير المتزوجات، وهو ما يحدث معهن غالباً، للمقاضاة الجنائية لإقامتهن علاقات جنسية خارج إطار الزواج.

وتواجه الأمهات غير المتزوجات مشكلتين—تسجيل ميلاد أبنائهن وعدم حصولهن على كتيب العائلة—الوثيقة الرسمية الأساسية التي تثبت الهوية القانونية للشخص وحالته المدنية. ويحصر القانون الحالي ملاء ومنح كتيب العائلة على الرجل المتزوج فقط؛ إلا في حالات استثنائية قليلة قد تحصل فيها زوجته على نسخة من كتيب العائلة.

ومعظم الأمهات غير المتزوجات اللاتي تطلبن المساعدة من المنظمات غير الحكومية المحلية ليست على دراية بحقوقهن القانونية الواردة في القانون المغربي. فهن يعتبرن أنفسهن منبوذات اجتماعياً ومحرومات من حقوقهن وتشعرن غالباً بالدونية لعدم حيازتهن على الهوية. وتقدم المنظمات غير الحكومية المحلية المعلومات القانونية للأمهات غير المتزوجات، بما في ذلك تنظيم رحلات جماعية ميدانية إلى المؤسسات العامة المحلية المسؤولة عن حقوق المرأة—مثل مركز الشرطة ومكتب الأحوال المدنية والمحكمة—تلتقي خلالها النساء مع الموظفين المعنيين ويعقدن معهم جلسات لشرح الأسئلة

وتلقي الأجوبة. وتساعد مرافقة المنظمات غير الحكومية أو مساعدتها للأهات غير المتزوجات في تجنبهن للازدراء في مكاتب الإدارة العامة والمرور عبر الإجراءات المعقدة وتساعد في حمايتهن من فساد الموظفين المدنيين وسوء استغلالهم للسلطة.

وفي المجالات التي تعثرها فجوة قانونية، مثل إصدار كتيب العائلة للأهات غير المتزوجات، تعمل المنظمات غير الحكومية المحلية مع السلطات المحلية لتشجيع الحلول البديلة الأكثر فائدة لحقوق المرأة، مثل اقناع المكتب المحلي للأحوال المدنية بمنح الأهات غير المتزوجات كتيبات عائلة.

المصدر: Stephanie Willman Bordat and Saida Kouzzi, "Legal Empowerment of Unwed Mothers: Experiences of Moroccan NGOs," in *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives*, ed. Stephen Golub, no. 2 in the series *Legal and Governance Reform: Lessons Learned*, (Rome: IDLO, 2010), 179.

برنامج Bhoomi Kosam (بومي كوسام) في الهند

في الهند، هناك ما يقرب من 17 مليون عائلة ريفية في جميع أنحاء البلد لا يملكون أراض؛ أو لديهم ملكية أرض غير مضمونة الحياة. وفي ولاية أندرا براديش، حدثت 6 ملايين حالة من النزاعات على الأراضي في الأعوام الماضية. وبرنامج Bhoomi Kosam—الذي يعني حرفياً "من أجل الأرض"—هو أول برنامج تلفزيوني هندي خاص بملكية الأراضي. ويقوم البرنامج بإعلام المواطنين عن حقوقهم وتوضيح القوانين والتشريعات القانونية المعقدة. ويحاول البرنامج بشكل كبير تذليل العقبات التي تواجه العديد من المواطنين في الوصول إلى العدالة وطلب التعويض من خلال المؤسسات الحكومية والمحلية.

وتقسم كل حلقة من حلقات البرنامج إلى ثلاثة أقسام: يتناول القسم الأول قضية الأرض بصورة عامة مع تعقيب من أحد الخبراء، من إعداد منظمة Landesa India (لانديسا الهند) وقناة HMTV (إتش إم تي في) التلفزيونية. ويشارك خبراء الأراضي في هذه القضية على وجه التحديد، ويضعون الحلول والاستراتيجيات الممكنة لمعالجة هذه المسألة. وخلال القسم الثاني من البرنامج، يُطلب من المشاهدين الاتصال لعرض استفساراتهم. ويشرح الجزء الثالث المصطلحات والسجلات الخاصة بالإيرادات لإلقاء الضوء على أفضل الممارسات والحلول النموذجية للتظلمات العادية الخاصة بالأراضي.

وأهم ما يميز برنامج Bhoomi Kosam هو توعية الناس بحقوق الأراضي الخاصة بهم بلغتهم وبأسلوب يصل إليهم بسهولة. وقد تم توزيع حلقات برنامج Bhoomi Kosam الآن على الموظفين المعنيين بالإيرادات ومقدمي المساعدة القانونيين والمنظمات غير الحكومية في أندرا براديش. ويُستخدم البرنامج في الدورات التدريبية، ولا سيما الاستعانة بالصورة المرئية لإكمال الدروس والوحدات الموجودة في المناطق التي بها مستوى مرتفع من الأمية.

المصدر: M. Sunil Kumar, "A Systems Approach for Providing Legal Aid for Land" (paper prepared for the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, World Bank, Washington, DC, April 8-11, 2013), 12, <http://www.landesa.org/wp-content/uploads/A-Systems-Approach-for-Providing-Legal-Aid-for-Land-263-Kumar.pdf>.

الخط القانوني الساخن في أتشيه، إندونيسيا

بالتعاون مع المحاكم التي تعمل بالسرعة ومحاكم الدولة، بدأت منظمة IDLO في نشر عمود أسبوعي في إحدى الصحف المحلية في باندا أتشيه والذي يغطي مختلف مؤسسات قطاع العدالة ويناقش المسائل القانونية القطرية، بالإضافة إلى قصص حول أفراد نجحوا في تسوية قضاياهم من خلال نظام العدالة. وتضمنت المقالات رقم الخط الهاتف الساخن لمن يرغب في الاتصال طلباً للمشورة القانونية.

المصدر: Harper, IDLO, "Post-Tsunami Legal Assistance Initiative for Indonesia."

مثال

دمج حملة إعلامية في استراتيجية مكافحة المخدرات في أفغانستان

إدراكاً لأهمية المعلومات العامة في الحد من زراعة خشخاش الأفيون واستخدام المخدرات غير المشروعة، أطلقت أفغانستان حملة إعلامية تؤكد على أهمية تفعيل سيادة القانون وعدم مشروعية زراعة الخشخاش والضرر الذي يلحقه الأفيون بسمعة أفغانستان الدولية والحاجة إلى تقديم سبل بديلة للمزارعين من أجل العيش. وقد ظهرت رسائل مكافحة المخدرات على نطاق واسع ومتنوع في وسائل الإعلام، لا تشمل الإذاعة والتلفزيون فحسب بل تشمل أيضاً الكتب الفكاهية واللوحات الإعلانية وعلب الثقب والكتيبات والملصقات واللافتات والإعلانات في وسائل النقل والتقويمات. وفي أواخر عام 2005 ومطلع عام 2006، أكد الرئيس حامد كرزاي في رسالة له أثناء عدة خطابات شعبية على مكافحة زراعة الأفيون وفي سلسلة من اجتماعاته مع الزعماء السياسيين والقبليين المحليين لكسب تأييدهم في جهود مكافحة المخدرات.

المصدر: Rausch, ed., *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies*, 125.

تشجيع التفاعل بين القضاة والمجتمعات. يمكن القيام بذلك بطريقة رسمية أو غير رسمية وهو آلية مهمة في التغلب على انعدام الثقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة.

ويساعد التفاعل بين القضاة والمجتمعات المحلية على فهم احتياجات وتحديات بعضهم البعض بصورة أفضل. كما تشجع بطاقات الحوار القضائي وأيام المحاكم المفتوحة على التفاعل بين القضاة والمجتمعات.

كما يمثل سد الفجوة الموجودة بين المجتمعات والجهات المعنية بإنفاذ القانون وتبديد انعدام الثقة وإقامة التعاون بينهما أمراً أساسياً لتعزيز احترام سيادة القانون والامتثال له وخفض معدلات الجريمة والعنف في المجتمعات وحماية الحقوق الأساسية للأشخاص المحرومين. ويمكن أن يكون الحوار جزءاً من جهود التأييد ويمكن للمجتمع المدني والشرطة—بالعمل معاً—التعامل مع تحديات سيادة القانون على الصعيد المحلي وحلها.

وتعد الأيام المفتوحة للمحاكم إحدى الوسائل لتعزيز الثقة في نظام المحكمة. ويمكن أن تؤدي الأيام المفتوحة دوراً في جعل المحاكم تبدو أقل تخويفاً وبناء ثقة الجمهور في السلطة القضائية. وتجمع الأيام المفتوحة للمحاكم جميع رواد المحاكم (بما في ذلك، الشرطة ومسؤولو السجناء والمدعون العامون والمحامون والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني). ويختلط رواد المحاكم مع القضاة وموظفي المحكمة بشكل غير رسمي. ويتمثل الهدف من هذه الأيام المفتوحة في مساعدة الناس على الشعور بالثقة داخل أروقة المحاكم، ومساعدتهم في فهم نظام العدالة ومعرفة حقوقهم وبالنسبة لهيئة المحكمة فهي تتعلم من المستخدمين كيف تؤدي عملها بصورة أفضل.

وتعد بطاقات الحوار القضائي أمراً مفيداً في اكتساب المعرفة والرؤى حول كيفية عمل المحاكم وتقديم الأسس للجان رواد المحكمة.

بطاقات الحوار القضائي في كيني

بطاقات الحوار القضائي عبارة عن بطاقة استطلاع صغيرة تحتوي على أسئلة منظمة مع إجابات متعددة الخيارات. كما أنها تحتوي على مساحة تسمح للمجيب بتقديم اقتراحات أو شكاوى حول قضايا معينة. ويحق للمجيبين الاختيار بين إخفاء هويتهم أو الكشف عنها و/أو القضايا ذات الصلة.

وتحمل كل بطاقة من بطاقات الحوار القضائي رقماً مميزاً مطبوعاً. كما يتم طباعة هذا الرقم مرة ثانية على الجزء العلوي الذي يتم نزعها من البطاقة، ويسمى "الرقم التسلسلي للبطاقة". وتوصي التعليمات الموجودة على البطاقة أن يقوم المجيب بنزع الرقم التسلسلي للبطاقة والاحتفاظ به للرجوع إليه لاحقاً قبل وضع الجزء المتبقي من بطاقة الحوار الكاملة في صندوق آمن في المحكمة.

وتم تطوير برنامج حاسوبي بسيط به جدول بيانات، بحيث يمكن أن يستخدمه الموظفون في مركز المحكمة في جمع وتنسيق البيانات المتعلقة بكل بطاقة حوار. وينتج برنامج جدول البيانات تقريراً إحصائياً بسيطاً حول البيانات المستخرجة من البطاقات التي يتلقاها كل مركز من مراكز المحكمة. وبهذه الطريقة يكون كل مركز مستعداً للوصول إلى المعلومات على المستوى العددي ومستوى القضايا من قاعدة بيانات العميل.

المصدر: Barry Walsh, *In Search of Success: Case Studies in Justice Sector Development in Sub-Saharan Africa* (Washington, DC: World Bank, June 2010), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2912/574450ESW0P1121n0Africa010June02010.pdf?sequence=1>.

الأمن والسلامة الشخصية

يعد أمن الموظفين القضائيين والمحامين والضحايا والشهود عنصراً مهماً في تعزيز الوصول إلى العدالة. وقد لا يتوفر للمحاكم موظفي أمن، وفي كثير من الأحوال تكون مرافق المحكمة القديمة بها معدات محدودة للكشف عن الأسلحة. وقد تفتقد تصاميم المحكمة للفصل بين المدعى عليهم والقضاة. وقد تفتقد المحاكم أيضاً إلى وجود قاعات انتظار منفصلة للطرفين المتنازعين والضحايا أو الشهود. وقد لا توجد مداخل منفصلة ومحمية للموظفين القضائيين.

وتمثل حماية الضحايا والشهود وعائلاتهم عنصراً مهماً في نظام العدالة الفعال. ويجب اتخاذ التدابير اللازمة لضمان سلامة الشهود الخائفين من الإرهاب والانتقام، وذلك للتغلب على تخوفات الأفراد وضمان اتباع الإجراءات القانونية الواجبة لتأمين شهادة الشاهد.

وبالنسبة للشهود الخائفين من الإذلاء بشهادتهم أمام المحكمة (حيث يكون هناك تهديد حقيقي بإلحاق الأذى أو القتل)، ولهذا السبب لن يتم الوصول إلى العدالة، فقد يكون من الضروري توفير تدابير حماية الشهود. وقد تتضمن هذه التدابير ما يلي: (أ) توفير مكان آمن يقيم فيه الشاهد قبل انعقاد المحاكمة أو حماية الشرطة لمنزله؛ أو (ب) إزالة اسم الشاهد من السجلات العامة للمحكمة؛ أو (ج) تقديم الأدلة من وراء حاجب أو من مكان آخر أو من خلال شريط فيديو مسجل من استجواب الشاهد؛ أو (د) إخراج المتهم من قاعة المحكمة. وبالنسبة للقضايا الأقل خطورة، عندما يكون الشاهد أو الضحية خائفاً أو مرعوباً، قد يستعرض مسؤول مكتب الاتصال بالمحكمة (أو مقدم المساعدة القانونية) القضية أمام المحكمة، ويشرح للشهود الإجراءات ويجعلهم يشعرون بمزيد من الارتياح حول عملية المثول أمام المحكمة.

مؤسسات المجتمع المنفتح، مقدمو المساعدة القانونية المجتمعيون: دليل الممارسين (نيويورك: معهد المجتمع المنفتح، 2010)، https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Legal%20Aid%20Full_Arabic_final.pdf.

UNDP, *Programming for Justice: Access for All: A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice* (New York: UNDP, 2005), http://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/democratic_governance/programming-for-justice.html.

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)، موجز معايير وقواعد الأمم المتحدة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية (نيويورك: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC, 2006), https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_ar.pdf

UNODC, *Handbook on Improving Access to Legal Aid in Africa* (New York: UNODC, 2011), https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_improving_access_to_legal_aid_in_Africa.pdf.

UNODC and USIP, *Criminal Justice Reform in Post-Conflict States* (New York: UNODC; Washington, DC: USIP, 2011), http://www.usip.org/sites/default/files/ROL/11-83015_Ebook.pdf.

Rausch, ed., *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies*.

حواشي الفصل الخامس، الجزء الثاني

14. Alexander Mayer-Rieckh, "Early Post-conflict SSR Assessment and Planning Tools: Needs and Actors: Mapping and the Capacity and Integrity Framework" ISSAT Blog, May 4, 2011, <http://issat.dcaf.ch/Share/Blogs/ISSAT-Blog/Early-Post-conflict-SSR-Assessment-and-Planning-Tools-Needs-and-actors-mapping-and-the-Capacity-and-Integrity-Framework>.

15. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) and International Security Sector Advisory Team (ISSAT), "SSR in a Nutshell: Manual for Introductory Training on Security Sector Reform" (DCAF and ISSAT, 2012), <http://issat.dcaf.ch/content/download/2970/25352/file/ISSAT%20LEVEL%20%20TRAINING%20MANUAL%20-%20SSR%20IN%20A%20NUTSHELL%20-%20205.2.pdf>.

16. Community Sustainability Engagement Evaluation Toolbox, "Problem Tree/Solution Tree Analysis," http://evaluationtoolbox.net.au/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=134.

17. UNDP, "Capacity Assessment Methodology: User's Guide" (New York: UNDP, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, May 2007), http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/Capacity_Development_Regional_Training/UNDP_Capacity_Assessment_Users_Guide_MAY_2007.pdf.

18. مكتب الأمم المتحدة للمفوضية السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول الخارجة من النزاع — التدقيق: إطار تشغيلي (نيويورك: الأمم المتحدة، 2006)، <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf>.

19. تُمكن بطاقات آراء المواطنين المستخدمين من تقديم تعقيباتهم على جودة الخدمة العامة وكفاءتها. يُرجى الاطلاع على مجموعة الأدوات الخاصة بالتعرف على بطاقات آراء المواطنين على موقع الويب <http://www.citizenreportcard.com>.

20. وتعد عملية بطاقة الأداء المجتمعي أداة مراقبة تعتمد على المجتمع لاتخاذ دور المساءلة الاجتماعية والعامة ومن ثم تلقي الاستجابة من مقدمي الخدمة. وتتضمن الأداة اجتماع تفاعلي بين مقدمي الخدمة والمجتمع ما يُتيح تقديم التعقيبات مباشرة لهم، يُمكنك الاطلاع على ما كتب جينيمه سينج وبارميش شاه "عملية بطاقة الأداء المجتمعي: ملاحظة موجزة عن المنهجية العامة في التنفيذ"، على موقع الويب الخاص بالبنك المركزي، <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/1143333-1116505690049/20509286/comscorecardsnote.pdf>.

21. تعد المشاركة في إعداد الموازنة العامة عملية يُقرر فيها أفراد المجتمع بصورة مباشرة كيفية إنفاق جزء من الموازنة العام. ويُمكنك الاطلاع على مشروع المشاركة في إعداد الموازنة العامة بعنوان "ما المقصود بالمشاركة في إعداد الموازنة؟، على موقع الويب <http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/what-is-pb/>.

22. تجمع الاستبيانات المتتعة للنقطة العامة بيانات بشأن الإنفاق العام من جانب الحكومة المحلية.. يُرجى الاطلاع على تعريف "الاستبيانات المتتعة للنقطة العامة" على موقع الويب التابع للبنك المركزي <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20507700~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>.

23. Leiden University, Van Vollenhoven Institute, "Access to Justice: The Concept" (2010), <http://law.leiden.edu/organisation/metajuridica/vvi/research/access-to-justice/access-to-justice/the-concept.html>.

ملخص لأوجه الاستجابة المحتملة للتحديات المعروفة لسيادة القانون

التحدي	العاملون	المؤسسة
القدرة	<ul style="list-style-type: none"> • تعداد الموظفين، وتقييم قدرات الموظفين • استطلاعات الرأي العام لتقييم الاحتياجات المستخدم النهائي. • إجراءات توظيف شفافة وعلى أساس الجدارة • مقياس رواتب شفاف وعادل • آليات وإجراءات الرقابة الداخلية والمساءلة • زيادة أعداد الموظفين • المعدات والموارد (الأثاث، والنصوص القانونية، وأجهزة الكمبيوتر وغيرها) • التدريب على المهارات (الإدارة والتنظيم وكيفية إدارة قاعة المحكمة وعبء العمل، وما إلى ذلك) • تدريب على أخلاقيات العمل (الأدوار والمسؤوليات، والأخلاق)، • التدريب في مجال حقوق الإنسان • تدريس القانون المهني - إنشاء مراكز للتدريب المهني - بناء قدرات الموظفين—الإدارة، تعليم الكبار، إلخ - مراجعة المناهج الدراسية القانونية - تطوير معايير الاعتماد - عيادات كليات الحقوق - المنح الدراسية والمساعدات المالية لطلبة القانون من الفئات المهمشة - آليات الرقابة ورقابة جودة - الجولات الدراسية والندوات وورش العمل • برامج الإرشاد (المُرشدين المحليين أو الدوليين) • إجراءات تأمين الأشخاص (على سبيل المثال: للموظفين القضائيين) 	<ul style="list-style-type: none"> • دراسات الوقت والحراك، وبيان المؤسسات، وتقييم الاحتياجات • "رؤية" واضحة للتحويل والإطار الاستراتيجي • استقلال الميزانية • تحديث نظم إدارة الحالات / السجلات • توفير القيادة والتدريب على الإدارة • توفير السياسات المالية والإدارية والإجراءات والهياكل الإدارية المناسبة • تعزيز البنية التحتية (إعادة تأهيل المحاكم / السجون، وما إلى ذلك) • الاستخدام المؤقت للموظفين الدوليين—القضاة والمدعين العامين والمحامين والشرطة، وما إلى ذلك • استخدام المحاكم المختلطة أو الخاصة • المحاكم المتخصصة • آليات التنسيق (مجموعات العمل داخل قطاع العدالة ولجان رواد المحاكم، إلخ) • بناء القدرات الإدارية وتحديث الموارد البشرية والإدارة المالية • إصلاح القانون • خبرات تغيير الإدارة / التغيير التنظيمي
النزاهة	<ul style="list-style-type: none"> • إجراءات التحري عن الانتهاكات السابقة لحقوق الإنسان • إجراءات تعيين وترقية شفافة وعلى أساس الجدارة • مقياس رواتب شفاف وعادل • الإجراءات التأديبية • آليات الرقابة الداخلية والمساءلة وإيجاد إجراءات مثل خطط التفتيش القضائي، وآليات الشكاوى؛ وهيئات مكافحة الفساد، ووحدة التحقيق الداخلية • آليات المساءلة الخارجية (خطة محكمة الرصد، وأمين المظالم، لجنة حقوق الإنسان، وما إلى ذلك) • مدونة سلوك / أخلاقيات • الجمعيات المهنية • القوانين / الأحكام الدستورية التي تحمي استقلال القضاء (الفصل بين السلطات) 	<ul style="list-style-type: none"> • الاستخدام المؤقت للقضاة الدوليين والمدعين العامين والمحامين وما إلى ذلك • استخدام المحاكم المختلطة أو الخاصة • عمليات تدقيق وتعيين ذات مصداقية • إطار قانوني ملائم • الإجراءات التأديبية • آليات المساءلة الداخلية والخارجية، على سبيل المثال: أمين المظالم، وهيئات رقابة مدنية (لجان مستخدمي المحاكم)، بطاقات تقييم مجتمعي، شكاوى الخط الساخن، مراقبة المحاكم، وما إلى ذلك • سياسات تمثيل الموظفين لعناصر المجتمع • الأطر القانونية "لحرية المعلومات" • شفافية الميزانية • نشر التقارير السنوية • المصادقة على المعاهدات الدولية الرئيسية وإدراجها في القانون المحلي • الكشف عن الميزانية وعن الإنفاق السنوي

العاملون	التحدي
<ul style="list-style-type: none"> • استطلاعات الرأي لتقييم—المعرفة والمواقف والتصورات؛ دراسة نظم العدالة غير التابعة للدولة • المحاكم المتنقلة • إنشاء مكاتب المساعدة القانونية وخطط (على سبيل المثال: محامو المساعدة القضائية) تحت رعاية الدولة • المساعدة القانونية غير الحكومية: <ul style="list-style-type: none"> - العيادات القانونية - نقابات المحامين - خدمات مقدمي المساعدة القانونية للمجتمعيين - المساعدة القانونية بدعم من المنظمات غير الحكومية • دعم الحلول البديلة لفض النزاعات والمطالب القضائية الصغيرة • نشر المعلومات القانونية—تبسيط لغة التشريعات والوثائق القانونية؛ حملات التوعية العامة (مثل الملصقات ووسائل الإعلام والإذاعة والصحف) • إطلاع الجمهور على المعلومات—المكتبات ومراكز البحوث؛ خطوط ساخنة لمكاتب المساعدة / أكشاك المعلومات في المحاكم • إصلاح القانون—بدائل الحكم والاحتجاز؛ إعفاء الفقراء من رسوم المحاكم، وما إلى ذلك • التخفيض في تكاليف التقاضي (على سبيل المثال الكفالة، رسوم النسخ والإيداع) • توعية أصحاب المصلحة في قطاع العدالة بالاحتياجات الثقافية واللغوية والدينية للأقليات • مباني آمنة للمحاكم، وحماية الضحايا والشهود • بناء قدرات المجتمع المدني • تقنين / تعزيز الروابط بين نظم العدالة الحكومية وغير الحكومية 	<p data-bbox="1230 310 1435 348">الوصول إلى العدالة</p>

الفصل السادس

السلطة القضائية في كينيا: تجربة تحول



السلطة القضائية في كينيا: تجربة تحول

يحتوي هذا الفصل على مادة التمرين الأخير في منهج الدورة التدريبية "نحو ثقافة سيادة القانون." ويركز على التحول الذي شهدته السلطة القضائية في كينيا، وصمم التمرين ليستخدمه المشاركون في الدورة التدريبية على هيئة مجموعات صغيرة. ويطلب التمرين من المشاركين تطبيق منهج ثقافة سيادة القانون عملياً باستخدام المهارات والأدوات والمعرفة التي تم استعراضها خلال منهج الدورة التدريبية الموجود في هذا الدليل.

نقاط رئيسية:

- شرح لتجارب واقعية لجهود تحقيق ثقافة سيادة القانون
- يمكن للتغيير تحويل الأفراد والمؤسسات بصورة جوهرية
- القيادة التحويلية في الممارسة
- تحديات الحفاظ على التوازن بين توفير العدالة وتوفير الأمن
- الاطلاع على مقاربة منهجية في الواقع العملي

الفصل السادس: جدول المحتويات

269	مقدمة
270	معلومات أساسية: كينيا
271	السلطة القضائية
272	دستور 2010
272	رئيس القضاة الجديد
274	الجزء الأول: تطبيق مقاربة منهجية
275	المجموعة الأولى: عملية تحقيق العدالة المركزة على الأشخاص المجموعة الثانية: قيادة تحويلية وثقافة تنظيمية وطاقم
276	من الموظفين المتخصصين
277	المجموعة الثالثة: الموارد المالية الكافية والبنية التحتية المادية
278	المجموعة الرابعة: التكنولوجيا كعامل داعم
280	الجزء الثاني: تحديات خطيرة أمام العدالة والأمن
281	التحدي الأول: تراكم القضايا
284	التحدي الثاني: الأمن

مقدمة

يستند التمرين التالي إلى بحث مكتبي وسلسلة من اللقاءات التي عقدت في نيروبي، بكينيا في عام 2014 مع أعضاء في السلطة القضائية بكينيا وممثلين عن المجتمع المدني وغيرهم من أصحاب المصلحة في قطاع العدالة. وفي هذا الصدد يجب توجيه شكر خاص لسيادة القاضي جويل نجوجي، رئيس معهد التدريب القضائي في كينيا، على إرشاده القيم بشأن المحتوى والمساعدة في ترتيب لقاءات قضائية هامة.

وتمثل تجربة تحول السلطة القضائية في كينيا محاولة متواصلة لإقامة سيادة قانون قوية في البلاد من خلال تطبيق إطار ثقافة سيادة القانون. وتكشف التجربة التي مرت بها السلطة القضائية على الفور فوائد منهج ثقافة سيادة القانون والتحديات المصاحبة لها؛ بدءاً من تحديد الرؤية واعتماد نهج شامل لنظام العدالة وتطبيق مقاربة منهجية وصولاً إلى تحقيق التغيير. وتمنح التجربة القراء فرصة فريدة لتحليل ونقد نهج ثقافة سيادة القانون واستقاء الدروس من التجربة الكينية والاستلهام منها ونقل هذا الإلهام إلى الآخرين.

معلومات أساسية: كينيا

تقع دولة كينيا في شرق إفريقيا وتحدها الصومال وإثيوبيا والسودان وأوغندا وتنزانيا والمحيط الهندي. وعاصمة كينيا هي نيروبي. ويبلغ عدد سكان هذا البلد أكثر من 44 مليون نسمة مقسمة إلى 42 جماعة عرقية.

ويشارك نحو 75% من القوى العاملة في الزراعة، وبشكل أساسي يعملون كفلاحين في زراعة الكفاف (زراعة تهدف للاكتفاء الذاتي فقط). وتقدر نسبة البطالة بنحو 40 في المائة.

التاريخ السياسي الحديث

الاستقلال. حصلت كينيا على استقلالها عن المملكة المتحدة في 12 ديسمبر/ كانون الأول، عام 1963، وشكلت جمهورية بعد عام واحد. وأصبح جومو كينياتا، رئيس اتحاد كينيا الوطني الإفريقي (KANU)، أول رئيس لكينيا في ديسمبر/كانون الأول، عام 1964. وقاد كينيا حتى وفاته في عام 1978.

الانتخابات متعددة الأحزاب. من 1982 إلى 1991، كانت كينيا دولة الحزب الواحد رسمياً تحت قيادة اتحاد كينيا الوطني الإفريقي (KANU). واستجابة للاحتجاجات الشعبية والضغوطات الدولية، أجرت كينيا أول انتخابات متعددة الأحزاب في ديسمبر/كانون الأول عام 1992.

وخلال الانتخابات التي عقدت في عام 1992 و1997 و2007 و2013، زُعم أن مسؤولين حكوميين وأنصار لهم، في محاولة منهم للاحتفاظ بالسلطة، حرضوا على العنف والعداء بين الجماعات السياسية والعرقية دون أن يلحق بهم أي عقاب. وعلى نحو متواصل أحبطت أطراف سياسية جهود القادة الدينيين والمجتمع المدني ورجال القانون وغيرهم لإصلاح الدستور القديم.

الانتخابات العامة عام 2007. خلال الانتخابات التي أجريت في 27 من ديسمبر/ كانون الأول، عام 2007، كان مرشحاً الرئاسة الرئيسيان الحالي، سيادة الرئيس موي كيباكي (من قبيلة كيكويو العرقية)، ومعالي السيد رايبلا أودينغا، عضو البرلمان آنذاك (من قبيلة ليو العرقية).

وأشارت النتائج الأولية أن أودينغا تفوق على كيباكي بعدد 200000 صوت على الأقل. وتم تأخير النتائج النهائية لعدة أيام، مما أثار توترات عامة واتهامات بأن هذا التأخير يدل على أن الحزب الرئاسي يحاول تزوير الانتخابات.

وفي 30 ديسمبر/ كانون الأول، عام 2007، أعلن فوز كيباكي في الانتخابات الرئاسية بعدد يزيد عن 230,000 صوت. وأثارت النتيجة ادعاءات بتزوير الاقتراع وأظهر عدد من التقارير مخالفات الناخبين.

وقد اعترض رايبلا أودينغا على النتائج، ورفض اتخاذ أي إجراءات قانونية، قائلاً: "الجميع يعلم أن المحاكم في كينيا جزء من السلطة التنفيذية، ونحن لا نريد إخضاع أنفسنا للمساءلة أمام محكمة كنعغرية (محكمة هزلية بدون قواعد)".

واندلج العنف ولقي أكثر من 1300 شخص مصرعهم. ونزح نحو 350 ألف شخص تقريباً في الفترة ما بين ديسمبر/ كانون الأول، عام 2007، وفبراير/ شباط، عام 2008. وفي أوائل فبراير/ شباط، عام 2008، قُدرت نسبة الخسائر الاقتصادية بأكثر من 100 مليار شلن كيني (أي ما يقرب من 1.5 مليار دولار).

الحوار الوطني. بدأت عملية الحوار والمصالحة الوطنية الكينية (KNDR) في يناير/ كانون الثاني، عام 2008. حيث بدأت فرق التفاوض التي تُمثل حزب الوحدة الوطنية (حزب كيباكي) والحركة الديمقراطية البرتقالية (حزب أودينغا) في إجراء محادثات تحت رعاية الأمين العام السابق للأمم المتحدة، كوفي أنان، وفريق من الشخصيات الإفريقية البارزة.

وفي 28 فبراير/ شباط، عام 2008، وقّع الرئيس كيباكي ورايلا أودينغا اتفاق تقاسم السلطة. وصدر قانون الاتفاق والمصالحة الوطنية لعام 2008 في مارس/ آذار 2008، وذلك من أجل تنفيذ اتفاق تقاسم السلطة قانونياً ووضع الأساس لخروج الدولة من الأزمة.

وألّزمت الحكومة الائتلافية نفسها بمعالجة القضايا طويلة الأجل التي قد تشكل الأسباب الأساسية وراء التوترات الاجتماعية السائدة وعدم الاستقرار ودائرة العنف، بما في ذلك الحاجة إلى الإصلاح الدستوري والقانوني والمؤسسي. واتفقوا على إجراء إصلاح شامل للدستور ولمؤسسات الحكم الرئيسية. واعتبر الإصلاح القضائي إجراءً ضرورياً لاستعادة المصداقية والنزاهة واستقلال المؤسسات العامة في كينيا.

الأزمة السياسية في كينيا: لحظات 2008، إعداد ريتا تينينا،
<https://www.youtube.com/watch?v=vHo7mPt36r4>



السلطة القضائية

سيطرت السلطة التنفيذية على السلطة القضائية منذ استقلال كينيا. وجرى صياغة اثني عشر تقريراً وخطة استراتيجية لإصلاح السلطة القضائية في الفترة من عام 1992 إلى 2010. وعلى الرغم من ذلك، كانت الأنشطة المتعلقة بالإصلاح مؤقتة وغير فعالة بصورة عامة.

وكشف أحد استطلاعات غالوب أنه حتى قبل بدء أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات في الفترة 2007-2008، كان لدى نصف عدد المستجوبين فقط ثقة في النظام القضائي. وبحلول منتصف عام 2009 انخفض العدد إلى أقل من الثلث.¹

وبعد أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات في أوائل عام 2008، انهارت فعلياً ثقة الجمهور في النظام القضائي. إذ كان يُنظر للعدالة الرسمية على أنها متاحة فقط للأثرياء وأصحاب النفوذ.

ومع اعتراف كلٍ من الحكومة والسلطة القضائية بالحاجة إلى استعادة ثقة الجمهور، بدأت سلسلة من مبادرات الإصلاح في عام 2008. ومع ذلك، رصد تقرير صادر في 2010 عن فرقة العمل المعنية بالإصلاح القضائي وجود مشكلات فساد ونفوذ سياسية ومحسوبة، فضلاً عن استمرار عدم استقلالية السلطة القضائية بشكل عام (التي سيطرت عليها السلطة التنفيذية).

وتطلب التصدي لهذه التحديات حدوث تحول جذري في العلاقة بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية. وقد حدث هذا التغيير من خلال الدستور الجديد لعام 2010.

دستور 2010

في 8 أغسطس / آب، عام 2010، صوتت نسبة 69% من المواطنين الناخبين في كينيا لصالح التصديق على دستور وطني جديد. ولا ينص الدستور الجديد على تحول السلطة القضائية فحسب، ولكن أيضاً المجتمع الكيني بأكمله.

ويؤيد الدستور استقلالية القضاء، وتنص المادة 159 (1) على أن "السلطة القضائية مستمدة من الشعب، ويجب أن تباشرها المحاكم والهيئات القضائية، التي حُوّلت إليها هذه السلطة، التي أنشئت من خلال هذا الدستور أو بموجبه."

ونص الدستور على إنشاء محكمة عليا، وتطلب إنشاء لجنة خدمات قضائية موسعة كهيئة رقابية، وأن يتقاعد رئيس القضاة، وإجراء مقابلات عامة لتوظيف قضاة جدد، وأجراء تقييم مستقل وعلني لموظفي السلطة القضائية (بما في ذلك رئيس القضاة). وأجرى التقييم مجلس لتقييم القضاة وقضاة الصلح تشكل من ثلاثة قضاة أجنب.

رئيس القضاة الجديد

في يونيو/حزيران 2011، عُين ويلى موتنجا، وهو محام ومفكر وناشط يدعو إلى الإصلاح ولديه خلفية قوية عن المجتمع المدني، رئيساً لقضاة كينيا ورئيساً للمحكمة العليا في كينيا. وقد كان تعيينه مثيراً للجدل لأنه لم يعمل كقاض من قبل، ومع ذلك كان استقبال الجمهور لخبر التعيين مشجعاً بشكل عام.

وقد ورث رئيس المحكمة العليا مجموعة واسعة من التحديات:

- تراكم القضايا، والتي تم تقديرها في عام 2011 بما يقرب من مليون قضية؛
- الفساد المستشري—حيث طرح استطلاع أجري في عام 2012 سؤالاً: في رأيك، هل موظفو المحاكم جديرون بالثقة؟ وقد أجابت نسبة 16% فقط من المشاركين بالموافقة؛
- عدم كفاءة إدارة تدفق القضايا وعدم فاعليتها—إذ لم تُوجد آليات منهجية لجمع بيانات أو إحصاءات مفصلة للقضايا باستثناء عدد القضايا المرفوعة والقضايا التي تم الانتهاء منها؛
- ضعف شروط وأحكام الخدمة للطاقتم القضائي والإداري—حيث لم يتلق العديد من الموظفين أي تدريب على العمل، ولم تُوجد ترقيات في بعض الحالات لمدة تصل إلى أكثر من 10 سنوات، ولا مراجعة للأجور ولا خطة للمعاشات؛
- عدم توازن الأجور/الرواتب نتيجة لتباين درجات الرواتب—إذ كان ملحوظاً للغاية التفاوت في الأجور بين القضاة وقضاة الصلح من ناحية، وموظفي القضاء والموظفين الإداريين من ناحية أخرى؛
- ضعف البنية التحتية—حيث يعمل الموظفون في المحاكم بنظام المناوبات من أجل تبادل عدد محدود من المكاتب المتاحة، والعديد من هذه المحاكم لم يكن لديها مياه جارية أو دورة مياه؛
- غياب سياسة واضحة لعملية النقل—حيث يمكن إعادة تعيين القضاة في مناطق ريفية نائية بدون تشاور وإشعار فعلي؛
- ضعف قدرات الموظفين—حيث إن نسبة 62% من طاقم الموظفين القضائي حاصلون على تعليم ابتدائي أو ثانوي فقط؛
- وجود نقص في الموظفين وأعباء العمل المفتعلة نتيجة لعدم شغل الوظائف التي تمت الموافقة عليها—حيث تعمل السلطة القضائية مع 47 في المائة من الموظفين فقط في وظائف ثابتة. وعلى الرغم من أن القانون يسمح بوجود 70 قاضياً في المحكمة العليا، فلم يشغل هذه المواقع لسنوات سوى 42 قاضياً فقط؛

- ضعف نظم إدارة أداء الموظفين، والنظم المؤسسية؛
- عدم كفاية القدرة على تنفيذ الإصلاحات المؤسسية الموصى بها من قبل فرق العمل المختلفة.

فكر في أي ربع من أرباع مصفوفة القدرة والنزاهة (الفصل الخامس) ستضع التحديات المذكورة أعلاه؟

أتاح الدستور الجديد للسلطة القضائية فرصة رائعة لمواجهة المشكلات القائمة منذ سنوات. وعلى الرغم من إحباط المحاولات السابقة للإصلاح نتيجة لغياب الإرادة السياسية والدعم المالي، فهناك الآن التزام واضح وإلزامي (من خلال عملية الحوار الوطني) من قبل الحكومة لدعم وتعزيز الإصلاح. ويتوجيه من رئيس القضاة الجديد، تم البدء في "إطار التحول القضائي للفترة 2012-2016". ويضع إطار التحول القضائي خارطة طريق لتحويل السلطة القضائية ولضمان المساواة في الوصول إلى العدالة، وكفاءة وفاعلية تحقيق العدالة.

- ## فكر ما أوجه اختلاف عملية التحول هذه عن محاولات الإصلاح السابقة؟
- مثلاً، هل يوجد دعم جماهيري للتحول؟
 - من يدعم هذه العملية كذلك؟
 - هل يتمكن الإطار القانوني من جعل التغيير ممكناً؟
 - من هم عوامل التغيير الرئيسيين؟
 - ما فائدة وجود إطار للتحول أو خارطة طريق في مقابل خارطة استراتيجية مفصلة؟
 - ما التأثير الممكن لهذه العوامل على النجاح المحتمل لمبادرات التغيير؟
 - ما الأشياء الأخرى التي يقتضى القيام بها لضمان نجاح التغيير؟

موارد إضافية:

Republic of Kenya, "Judiciary Transformation Framework, 2012–16," http://www.judiciary.go.ke/portal/assets/filemanager_uploads/Judiciary%20Transformation%20Framework%20-%20JTTF.pdf.

"The Constitution of Kenya, 2010" available at the *Kenya Law* website, <http://kenyalaw.org/kl/index.php?id=398>.

1. Steve Crabtree and Bob Tortora, "Lacking Faith in Judiciary, Kenyans Lean toward The Hague," *Gallup*, August 5, 2009, http://www.gallup.com/poll/122051/Lacking-Faith-Judiciary-Kenyans-Lean-Toward-Hague.aspx?g_source=&g_medium=&g_campaign=tiles.

الجزء الأول | تطبيق مقارنة منهجية

الهدف: يتمثل هدف هذا التمرين للمجموعات الصغيرة في تطبيق مقارنة منهجية لإحداث التغيير على أن يكون التركيز على مرحلة التخطيط المبينة في الفصل الرابع. وبناءً على المعلومات الأساسية والمعلومات الإضافية الواردة أدناه، يُطلب من المشاركين تحليل السياق والنظر في الأسباب الجذرية وتحديد أصحاب المصلحة والتعرف على الفرص الممكنة للتدخل.

التعليمات: يمثل إطار تحول السلطة القضائية (JTF) للفترة 2012-2016 خطة السلطة القضائية الكينية للتغيير. ويتضمن الإطار أربعة أركان هي:

1. عملية تحقيق العدالة المرتكزة على الأشخاص،
2. قيادة تحويلية وثقافة تنظيمية وطاقم من الموظفين المتخصصين،
3. موارد مالية كافية وبنية تحتية مادية،
4. التكنولوجيا كعامل داعم.

يرد أدناه تفصيل لكل ركن من هذه الأركان، بما في ذلك الأهداف الاستراتيجية ذات الصلة بها.

يسند لكل فريق ركن من الأركان الأربعة.

وكمجموعة، قوموا بتحديد ووصف نشاط واحد مقترح تعتقدون بأنه سيساهم في تحقيق أحد الأهداف الاستراتيجية المحددة للركن المسند إليكم.

ويتعين عليكم باعتباركم مجموعة مناقشة وتوضيح ما يلي:

1. السبب وراء اختياركم لهذا النشاط. وصف التحليل السببي ونظرية التغيير التي لديكم (أي كيفية ربط مساهمة نشاطكم الخاص بكم في تحقيق هدف أو أكثر من الأهداف الاستراتيجية التي ترغبون في تحقيقها؟)
2. نطاق النشاط وأي أنشطة فرعية.

خذوا في الاعتبار على وجه التحديد المتغيرات السياسية ومتغيرات العلاقات الخاصة بتنفيذ التحول، بما في ذلك الجهات التي قد تعارض هذا النشاط، والجهات التي قد تدعمكم، وكيفية إشراك أصحاب المصلحة المتعددين.

كونوا عامل تغيير يتسم بالإبداع والابتكار!

المجموعة الأولى

عملية تحقيق العدالة المرتكزة على الأشخاص

”

”يستند هذا الركن إلى المادة 159 من الدستور، التي تنص على أنه في حين أن الشعب الكيني هو مصدر السلطة القضائية، فإن هذه السلطة تخول إلى القضاء. ويترتب على ذلك، أنه يتعين ممارسة هذه السلطة المفوضة لصالح شعب كينيا. وبموجب هذا الركن، فإن السلطة القضائية ستسعى إلى اتباع استراتيجيات تهدف إلى خلق نظام قانوني يضمن المساواة بين الجميع أمام القانون واتخاذ إجراءات قانونية عادلة.“

“

المصدر: Judiciary Transformation Framework, 2012-2016, Chapter 3, page 13.

- تتمثل الأهداف الاستراتيجية لهذا الركن في العناصر الآتية:
- تحقيق المساواة في الوصول إلى العدالة للجميع
- تحسين ثقة الجمهور في السلطة القضائية من خلال إشراك الجمهور بصورة إيجابية وتعزيز الوعي العام
- تشجيع أصحاب المصلحة على الحوار والتعاون والشراكة بين الجهات الفاعلة في منظومة العدالة

صمموا نشاطاً يتناول أحد الأهداف الاستراتيجية المذكورة أعلاه. وبالإضافة إلى المعلومات الواردة في مقدمة المذكرة، ضعوا في الاعتبار الإحصاءات التالية:

طرح استطلاع أجري في عام 2012 سؤالاً على أكثر من 5000 مواطن كيني عن رأيهم في السلطة القضائية.

- يعتقد أقل من النصف (46.2%) أنه يمكنهم الوصول إلى المحاكم القانونية بسهولة.
- يرى أقل من ربع عدد المجيبين بنسبة (20.6%) أنه يتم تنفيذ إجراءات المحاكم بصورة ودية.
- تعتقد نسبة 30% من عدد المجيبين أنه من السهل الوصول إلى محام في حالة الحاجة إليه.

وفي استطلاع آخر أجري في نفس العام، وُجد أن:

- ثلث المجيبين على علم بأن المحكمة العليا هي أعلى المحاكم في كينيا.
- ثلثي المجيبين ليسوا على علم بالأدوار والصلاحيات المختلفة لمستويات مختلفة من المحاكم.
- نسبة 62% من المجيبين قالوا إن تكاليف الاحتكام إلى القضاء من خلال المحاكم لا يمكن تحملها.
- وقال ثلاثة أرباع المجيبين إن الجزء الأكبر من التكاليف يتمثل في تكاليف النقل/السفر.

فكر

- ما الأسئلة ”التكيفية“ (الأسئلة المتعلقة بالحاجة إلى تغيير الاتجاهات أو السلوك) التي يجب الإجابة عليها؟
- ما الدور الذي يؤديه التغيير التكيفي في هذه المشكلة؟
- ما التأثير الذي ترغب في إحداثه من خلال نشاطك المختار؟
- من هم أصحاب المصلحة الرئيسيين الذين تحتاج إلى مشاركتهم في نشاطك؟
- كيف يتعامل هذا النشاط مع الإجابات الواردة في استطلاعي عام 2012؟



المجموعة الثانية

قيادة تحويلية وثقافة تنظيمية وطاقم من الموظفين المتخصصين

”

”كانت السلطة القضائية وسيلة تحويل المجتمع الكيني التي ارتأها الدستور الجديد. ومع ذلك، نحن في حاجة إلى إعادة توجيه السلطة القضائية من كونها مؤسسة للاستحقاقات الذاتية إلى مؤسسة للخدمات العامة.“

“

المصدر: معالي القاضية المحترمة كالابانا روال، نائبة رئيس القضاة، في المؤتمر السنوي لمنتدى رؤساء القضاة لبلدان الجنوب الإفريقي، 2013.

تتمثل الأهداف الاستراتيجية لهذا الركن في العناصر الآتية:

- تعزيز ثقافة التغيير في السلطة القضائي
- تحسين عملية توظيف الموارد البشرية في السلطة القضائية

صمموا نشاطاً يتناول أحد الأهداف الاستراتيجية المذكورة أعلاه. وبالإضافة إلى المعلومات الواردة في مذكرة المقدمة، ضعوا بعين الاعتبار المعلومات التالية:

كانت السلطة القضائية في كينيا ذات نظام هرمي بشكل تقليدي. وكان القضاة لا يتحدثون مع القضاة الأقل مرتبة، والقضاة الأقل مرتبة لا يتحدثون مع الكتبة. وفي مبنى المحكمة، عندما كان يتجول أحد القضاة في الممر، كان كل شخص يختبأ حتى يمر القاضي/القاضية.

وكان يبدو أن السلطة القضائية بعيدة ومعزولة عن الجمهور. ووفقاً لإطار تحول السلطة القضائية (JTF)، يرى الجمهور أن السلطة القضائية بعيدة عنهم ولا تبالي بهم، إذ أن بنيتها وقواعدها وقوانين الزي الخاص بها وشعائرها الأخرى أبعدتها كل البعد عن واقع المجتمع.

وكان يتطلب من القضاة القيام بمجموعة واسعة من المهام الإدارية، فضلاً عن المهام القضائية المنوطة بهم، بما في ذلك إدارة الميزانيات وحضور مختلف اجتماعات اللجنة الإدارية المتعلقة بسير العمل في مزار المحكمة التي يعملون بها.

وكان الكثير من الموظفين يظلون في الوظيفة الواحدة لأكثر من 10 أعوام دون الحصول على ترقية. وقد عمل أحد الموظفين في السلك القضائي لمدة 39 عاماً، ولم يحضر على الإطلاق أي دورة تدريبية أو ورشة عمل مهنية.

فكر

• ما التحديات ”التكيفية“ (التحديات المتعلقة بتغيير الاتجاهات أو السلوك) التي

تواجهها؟

• هل توجد إجراءات تقنية يمكن اتخاذها للتعامل مع هذه التحديات؟

• ما الجهات المؤثرة الأساسية التي يمكنها دعم التغيير والترويج له؟

• ما الأطراف المحتمل إعاقها لنشاطك؟

• ما فوائد هذا النشاط؟



المجموعة الثالثة

الموارد المالية الكافية والبنية التحتية المادية

لم يكن الاستثمار في البنية التحتية للسلطة القضائية كافٍ بشكل إجمالي. فلم يوجد عدد كافٍ من مراكز وقاعات المحاكم. كما أن مراكز وقاعات المحاكم لم تكن سهلة الاستخدام، فقد عانت لسنوات من الإهمال وقلة الاستثمار. وعلى المستوى التاريخي، كانت السلطة القضائية تتلقى تمويلاً غير كافٍ من الحكومة. ولكن الدستور يمنحها الآن الاستقلال المالي الذاتي من خلال إنشاء صندوق للسلطة القضائية. وستكون الموازنة السنوية للسلطة القضائية من هذا الصندوق الذي سيديره رئيس قلم المحكمة وسيمول المهام المنوطة بالسلطة القضائية.

تتمثل الأهداف الاستراتيجية لهذا الركن في العناصر الآتية:

- تطوير المرافق الشاملة الخاصة بالمحاكم والحفاظ عليها
- توفير أدوات عمل مناسبة وغيرها من البنية التحتية
- تعبئة الموارد من أجل تنفيذ إطار تحول السلطة القضائية بنجاح

صمموا نشاطاً يتناول أحد الأهداف الاستراتيجية المذكورة أعلاه. وبالإضافة إلى المعلومات الواردة في مذكرة المقدمة، ضعوا بعين الاعتبار المعلومات التالية:

تُقدر الميزانية الحالية المخصصة للقضاء بمبلغ 16.1 مليار شلن كيني. ويمثل هذا المبلغ ما يزيد قليلاً عن 1.3 في المائة من إجمالي نسبة الإنفاق التقديرية للحكومة الكينية. وتعد هذه النسبة تحسناً كبيراً عن الماضي (في عام 2010، لم تتلق السلطة القضائية سوى 3.7 مليار شلن كيني)، ولكن لا يزال هذا المبلغ أقل بكثير من المعيار الدولي الذي يُقدر بنسبة 2.5 في المائة من الميزانية الوطنية للسلطات القضائية.

وعلاوة على ذلك، تُقدر الميزانية المخصصة بنسبة 77% فقط من المبلغ الإجمالي الذي طلبته السلطة القضائية من أجل مواصلة برامجها للتحول وتوسيع نطاق الوصول إلى العدالة في جميع أنحاء الدولة.

وما زاد الأمر سوءاً، في وقت سابق من هذا العام، اقتطاع البرلمان مبلغ 500 مليون شلن كيني من الميزانية الإجمالية المخصصة للقضاء والتي تبلغ 16.1 مليار شلن كيني. وتم تخصيص هذا المبلغ للسلطة القضائية في إطار الميزانية الرئيسية لتشديد المباني. فقد كانت البنية التحتية في بعض مراكز المحاكم في حالة مريضة، لدرجة أن المحكمة التي تم اختيارها لتمثل محكمة التحول التجريبية كان يوجد في مكتب التسجيل الخاص بها أفعى كوبرا وجردان تأكل في ملفات القضايا.

فكر

- هل هذه مسائل تقنية أم تكتيفية (متعلقة بالاتجاهات أو السلوك)؟
- من هم عوامل التمكين لديك، أي، أصحاب المصلحة الذين تحتاج إلى مشاركتهم لتحقيق أهدافك؟
- ما نظرية التغيير لديك لاختيار أنشطتك؟ وكيف ستساهم في تحقيق الهدف؟
- ما النتائج التي تتوقعها من نشاطك؟



المجموعة الرابعة

التكنولوجيا كعامل داعم

تتمتع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT) بإمكانات هائلة لتحسين عملية إدارة العدالة، وتُعتبر أداة مهمة وذات صلة ويمكن استخدامها في تحقيق الكثير من أهداف الأركان الأخرى لإطار تحول السلطة القضائية. فعلى سبيل المثال، يمكن لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات تسهيل إجراء المحاكمات بشكل أسرع مما يعزز هدف الركن الأول المتمثل في تحسين الوصول إلى العدالة؛ وتعزيز كفاءة وفعالية العمليات الإدارية مما يدعم أهداف كل من الركنين الثاني والثالث.

تتمثل الأهداف الاستراتيجية لهذا الركن في العناصر الآتية:

- تطوير بنية تحتية شاملة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات
- اعتماد التشغيل الآلي والنظم الإلكترونية في الإجراءات القضائية والإدارية
- بناء القدرات البشرية الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مجال السلطة القضائية

صمموا نشاطاً يتناول أحد الأهداف الاستراتيجية المذكورة أعلاه. وبالإضافة إلى المعلومات الواردة في مذكرة المقدمة، ضعوا بعين الاعتبار المعلومات التالية:

77% من سكان كينيا يمكنهم استخدام الهاتف المحمول. و41% فقط يمكنهم الوصول إلى شبكة الإنترنت.

وفي استطلاع أجري في عام 2012 وشارك فيه 1500 كيني، كان السبب الأكثر شيوعاً (45% من مجموع الردود) لعدم الرضا عن النظام القضائي هو التأخير في القضايا المنظورة أمام المحاكم. ويقول أحد المجيبين في الاستطلاع الذي لديه دعوى قيد النظر في إحدى المحاكم "...إن طريقة التعامل مع القضايا تستغرق وقتاً طويلاً وكلما ذهبت إلى المحكمة، يتم تأجيل القضايا. وأحياناً تضطر إلى السفر من المناطق الواقعة في الجزء الداخلي من البلاد إلى نيروبي لحضور القضية ... ويصبح الأمر متعباً."

وقالت نسبة 62% من المجيبين إنه لا يمكن تحمل تكاليف الاحتكام إلى القضاء من خلال المحاكم. وقال ثلاثة أرباع المجيبين إن القسط الأكبر من التكاليف يتمثل في تكاليف النقل/السفر.

ولا تزال بعض المحاكم في كينيا تفتقر إلى مصادر الطاقة الموثوق بها. ولدى 21 محكمة فقط من أصل 117 محكمة أسلاك كافية لشبكة الإنترنت. ويرفض الكثير من كبار القضاة استخدام التكنولوجيا الجديدة ويجهلونها بما في ذلك البريد الإلكتروني.

فكر

- هل هذه مسائل تقنية أو تكتيكية (متعلقة بالاتجاهات أو السلوك)؟
- من هم عوامل التمكين لديك، أي، أصحاب المصلحة الذين تحتاج إلى مشاركتهم لتحقيق أهدافك؟
- ما الأسلوب الذي يروج به نشاطك لثقافة سيادة القانون؟
- ما مدى استدامة النشاط في إطار السياق المحدد؟



اختتام التمرين

اعرض خطة النشاط الخاصة بك على المجموعات الأخرى.

فكر

- هل نشاطك المقترح أحد الأنشطة التي حددتها السلطة القضائية الكينية؟

انظر إطار تحول السلطة القضائية، الفصل الخامس، "المصفوفة القائمة على النتائج"، 22-48.

- ما السبل التي يعكس بها إطار تحول السلطة القضائية منهج ثقافة سيادة القانون؟ وما السبل التي لا تعمل على ذلك؟

”

تدور قصة التحول التي لم تحكى حول تغيير ثقافة السلطة القضائية. وهذا هو أهم إنجاز للمؤسسة لأنه ينبع أولاً من إدراك أن السلطة القضائية تنطوي على إقامة العدل—وليس شراء الأشياء وخدمات الشراء؛ وهي لا تتعلق بالمشاريع العملاقة، بل بالتصرفات الصغيرة لاستعادة كسب ثقة الكينيين من خلال أداء وخدمة أفضل... وأخيراً تمثلت أفضل الطرائق وأوثقها لترسيخ التحول بعد انقضاء فترة رئيس المحكمة العليا الحالي في اقناع أغلبية العاملين في السلطة القضائية، من ناحية الاقتصاد السياسي، أن مصلحتهم مع التحول. وأنه يتعين عليهم النضال من أجله.

“

المصدر: State of the Judiciary and the Administration of Justice Report 2012–2013, 120.

الجزء الثاني | تحديات خطيرة أمام العدالة والأمن

يركز هذا الجزء على تحديين بعينهما يواجهان السلطة القضائية في كينيا في الوقت الحالي. ويتعلق التحدي الأول، الزيادة المستمرة لتراكم القضايا المعروضة على المحاكم، على وجه التحديد بالحاجة إلى تحسين إقامة العدالة والإدارة القوية لها. وقد بذلت جهود واعدة للتعامل مع تحسين إقامة العدالة وإدارتها. وعلى الرغم من ذلك، يهدد التحدي الثاني بتقويض هذه الجهود. وفي مواجهة التهديدات الإرهابية الخطيرة، وتفاقم انعدام الأمن على مستوى المجتمع المحلي، وانعدام الأمن، يتحول تركيز الحكومة بشكل كبير نحو الحاجة إلى استجابة أمنية أقوى. ووجهت انتقادات إلى السلطة القضائية لتهاونها في التعامل مع الإرهابيين المشتبه بهم، ولا تزال المؤسسة تناضل من أجل تحقيق الاستقلال في الميزانية، مما يجعلها عرضة لأن يخفض البرلمان ميزانيتها.

الفصل الأول، الجزء الأول، دور سيادة القانون في تحقيق التوازن بين العدالة والأمن



الهدف: يتمثل هدف هذا التمرين للمجموعات الصغيرة في التفكير في عنصر "السلطة والسياسة" لتعزيز ثقافة سيادة القانون. ويُطلب من المشاركين في الدورة التدريبية استكشاف كيف يمكن لمنهج السلطة والسياسة مساعدة السلطة القضائية على تعزيز سيادة قانون قوية تؤيد وتحمي التوازن بين إقامة العدالة وحماية الحقوق والحريات وتوفير الأمن الوطني والإنساني.

تعليمات للمشاركين: تتمثل مهمة كل مجموعة في إسداء المشورة إلى رئيس القضاة بشأن الحلول الممكنة لمواجهة التحدي المبين أدناه.

وينبغي للمجموعات دراسة:

- دور دعاة "ثقافة سيادة القانون" بصفتهم لاعبين سياسيين وبناءة علاقات استراتيجية
- المجموعة الكاملة للأطراف الفاعلة والمؤسسات المعنية في نظام العدالة الفعال والدور الذي ينبغي لهم جميعاً الاضطلاع به لضمان تقديم العدالة

وكمجموعة، يتعين عليكم تقديم تزكية بشأن نشاط واحد يركز على العلاقات السياسية و/أو الاستراتيجية لرئيس القضاة تعتقدون بأنه يمكن أن يعالج مسألة تراكم القضايا أو الأمن. ويتعين عليكم كمجموعة مناقشة وتوضيح ما يلي:

1. لماذا اخترتم هذا النشاط—كيف يعالج هذا النشاط جانب العلاقة السياسية أو الاستراتيجية لسيادة القانون؟ ومن هم الأطراف الفاعلة أو أصحاب المصلحة الذين سيحتاج رئيس القضاة إلى إشراكهم وكيف؟
2. نطاق النشاط وأي أنشطة فرعية—كيف سينفذ رئيس القضاة نشاطكم؟

تراكم القضايا

هناك تراكم كبير للقضايا داخل المنظومة القضائية الرسمية في كينيا. وفي تقريره المرحلي لعام 2011 الصادر في اليوم الـ 120 من بدء عمله في هذا المنصب، ذكر رئيس القضاء أن هناك مليون قضية متراكمة. وفي المحكمة العليا وحدها، كان هناك أكثر من 2000 قضية من قضايا الاستئناف الجنائية العالقة. ولم يُنظر في بعض القضايا المرفوعة منذ 20 عاماً بسبب فقدان ملفاتها أو عدم اكتمالها. وتشير التقديرات إلى أن الأمر سيستغرق 12 عاماً حتى تستطيع المحاكم العليا الانتهاء من القضايا المتراكمة، على افتراض عدم التقدم بأي قضايا جديدة.

التصور العام

تأخر القضايا. في استطلاع أجري عام 2012 وشارك فيه 1500 كيني، تمثل السبب الأكثر شيوعاً (42%) من مجموع الإجابات) لعدم الرضا عن النظام القضائي في التأخر في تسوية قضاياهم المنظورة أمام المحاكم. وفي نفس الاستطلاع، ذكر 29% من المستطلعين أن قضاياهم المرفوعة أمام المحاكم قد استغرقت أكثر من عام للفصل فيها أمام المحاكم.

وتتم تسوية 98% من القضايا في الولايات المتحدة، مقارنة بـ 8% في كينيا. وليس ثمة حوافز تدفع المدعى عليهم للتسوية في حين يمكنهم الانتظار لأكثر من ست سنوات حتى تنظر المحكمة العليا قضيتهم آمليين في الوقت نفسه أن المدعي سيسقط الدعوى.

آليات العدالة التقليدية. يشعر العديد من الكينيين بالإحباط وعدم الرضا عن إجراءات المحاكم ويسعون إلى تحقيق العدالة من خلال نظم العدالة التقليدية، التي تُعتبر أكثر يسراً وأقل تكلفة وأفضل انضباطاً في المواعيد.

وتختلف هذه الأنظمة باختلاف المجتمعات وبشكل عام فإنها تتناول القضايا الجنائية والمدنية على حد سواء بما في ذلك المسائل المتعلقة بالأراضي والنزاعات العائلية والعنف العائلي والسرقة والزواج والطلاق. وربما تحال القضايا التي يتعذر حلها من خلال الزعماء المحليين، وخاصة الجرائم الخطيرة، إلى المحاكم.

وتعترف المادة 159(2)(ج) من دستور عام 2010 وتعزز دور آليات العدالة التقليدية لتسوية المنازعات طالما أنها لا تتعارض مع وثيقة الحقوق، ولا تتنافى مع العدالة والأخلاق أو تؤدي إلى نتائج تتنافى مع العدالة والأخلاق، ولا تتعارض مع الدستور أو أي قانون مكتوب.

مخالفات المرور

وفقاً لرئيس القضاة فإن ثلثي القضايا المتراكمة هي قضايا مخالفات مرورية. وتُعتبر المخالفات المرورية مصدراً رئيسياً للدخل بالنسبة للمحاكم، ويمثل جمع الرشاوى استكمالاً للرواتب المنخفضة جداً التي يتقاضاها بعض ضباط الشرطة الفاسدين.

وتُعتبر روايات مطالبة الشرطة برشاوى من السائقين عن مخالفات مرورية أمراً شائعاً في كينيا بأسرها. وأولئك الذين يرفضون دفع الرشوة و/أو يدافعون عن أنفسهم بأنهم لم يرتكبوا مخالفة مرورية يمكن أن يجدوا أنفسهم محالين للمحاكم. وبشكل عام، فالناس ليسوا على دراية بالقانون ولا يعرفون ما عقوبة ارتكاب مخالفة مرورية بالفعل. فعلى سبيل المثال، ينص قانون المرور على أن الشخص الذي لا يحمل رخصة القيادة الخاصة به يتعرض فقط لغرامة تصل إلى 100 شلن كيني. وعادة ما يتم تغريم الأفراد ما يصل إلى 8000 شلن كيني.

دور الشرطة والمدعين العامين

في عام 2013، أصدرت الهيئة المستقلة للرقابة على الشرطة دراسة أساسية عن معايير العمل الشرطي.

وقيمت الدراسة أداء الشرطة استناداً إلى مراجعات لملفات بعض القضايا الفعلية التي تم إسدال ستارها في 5 مراكز للشرطة في العاصمة نيروبي. وأكدت القضايا التي تمت دراستها أن نوعية التحقيقات بحاجة إلى التحسين.

وبشكل عام، فإن 64% من القضايا الجنائية التي تمت مراجعتها لا تنطوي على أدلة كافية لتوجيه الاتهام لشخص ما بارتكاب جريمة. ويُعزى هذا إلى ضعف تحقيقات الشرطة وكذلك عدم وضوح تعليمات المدعين العامين. وأدت 25% فقط من القضايا المحالة إلى المحكمة إلى إدانات.

النهج التقني لمعالجة تراكم القضايا

نفذ رئيس القضاة، منذ توليه المنصب، مجموعة من المبادرات القضائية التي تهدف إلى معالجة مسألة تراكم القضايا.

وتم التعاقد مع عدد من القضاة، من بينهم 28 من قضاة المحكمة العليا الجدد، للمساعدة خصيصاً في تخفيف مسألة القضايا المتراكمة. وفي يوليو / تموز، عام 2014، أعد رئيس القضاة مبادرة خاصة تهدف إلى قيام الـ 11 قاضياً المعيّنين حديثاً بقضاء أسبوعين في المساعدة على تسوية حوالي 1500 قضية متراكمة في الشعبة المدنية بمحكمة ميليماني العليا في نيروبي قبل توزيعهم على أماكن عملهم. وأطلق على المبادرة اسم "أسبوع خدمة القضايا المدنية". وتوجد لدى محكمة ميليماني العدد الأكبر من القضايا العالقة (أكثر من 35000 قضية) في البلاد. ومن بين هذه القضايا، توجد ما يقرب من 8500 قضية مدنية وبعضها لم يتم تسويته منذ أكثر من 14 عاماً.

وأعاد رئيس القضاة توزيع ثلاثة قضاة من ذوي الخبرة لتسوية القضايا المتراكمة في محاكم الاستئناف المدنية والجنائية والتجارية.

وأورد تقرير حالة السلطة القضائية وإقامة العدالة للفترة 2012-2013 تفاصيل لأنشطة إضافية ترمي إلى الحد من تراكم القضايا:

- قامت محكمة الاستئناف برقمنة 10000 سجل يغطي الفترة من 1999 إلى 2010. ولا تزال أكثر من 1000 قضية عالقة ينبغي نظرها أمام المحكمة العليا. كان الأطراف في القضايا الأقدم، التي تعود إلى عام 2004، تُنظر قضاياهم خلال شهر واحد بحيث يمكن تسوية مسألتهم.
- العمل على إنشاء نظام إلكتروني لرصد وتتبع الأحكام المتأخرة بهدف اتخاذ إجراءات تصحيحية.
- وضع خطة للسماح للجمهور بالاطلاع على معلومات القضايا عن طريق خدمة الرسائل القصيرة (SMS).
- الشروع في تحويل نظام السلطة القضائية إلى نظام قائم على استخدام أجهزة الكمبيوتر بما يضمن أن الإجراءات يتم تسجيلها إلكترونياً.
- اقترح الكينيون تمديد وقت جلسات المحاكم والعمل الليلي في بعض المحاكم. ويجري النظر في هذا الاقتراح.
- ستسند الآن وظائف قضائية بحتة كنظر القضايا والبت فيها للقضاة الذين اعتادوا العمل باللجان الإدارية مثل المشتريات والمناقصات.

- سيتم تطبيق نظم إدارة الأداء (النظم الرامية إلى ضمان تحقيق الموظفين أهداف الأداء الخاصة بهم، بما في ذلك آليات لتقييم الرواتب والترقيات، إلخ) على الموظفين القضائيين والإداريين على حد سواء.
- سيتم تطبيق المواعيد النهائية الخاصة بكتابة الأحكام والنظر في القضايا بدقة.
- سيتم تعيين 129 باحثاً لتزويد كل قاض بمساعد بحوث لتسريع قدرته على البت في القضايا.

وعلى الرغم من كل هذه المبادرات التقنية الجديدة التي أدخلت لمعالجة مسألة تراكم القضايا، إلا أن الجمهور والسلطة القضائية يشعرون بالإحباط من أن تراكم القضايا لا يتناقص بسرعة كافية.

التحدي الثاني

الأمن

يمثل الأمن أحد مصادر القلق الكبيرة لكينيا في الوقت الحالي. وتواجه كينيا تهديداً إرهابياً حقيقياً، كما هو واضح في الآونة الأخيرة من خلال الهجوم على المركز التجاري ويست جيت في نيروبي، والذي أسفر عن مقتل أكثر من 60 شخصاً وإصابة أكثر من 100 شخص. وفي الوقت نفسه، كشف تقرير صادر عن مؤسسة Small Arms Survey استند إلى مقابلات مع أكثر من 2500 كيني في جميع أنحاء البلاد أن 42% من المستطلعين يعتقدون أن هناك احتمال لوقوعهم ضحايا للعنف و/ أو الجريمة في العام المقبل. ويشعر 42.5% من المستطلعين بعدم الأمان عندما يكونون خارج منازلهم ليلاً.

الإرهاب

منذ عام 2011، شهدت كينيا تصاعداً في الهجمات الإرهابية العنيفة التي شنتها حركة الشباب الصومالية، التي تدعي أن هذه الهجمات تأتي رداً على تدخل الجيش الكيني المستمر في جنوب الصومال. كما تأتي الهجمات رداً أيضاً على ما تعتبره الحركة سوء معاملة الدولة الكينية للمسلمين، وخاصة في المنطقة الساحلية حيث قُتل عدد من رجال الدين دون ذكر مبررات. وأدى فشل الحكومة في التحقيق الجدي في حوادث القتل هذه واختفاء المشتبه بهم إلى تضاؤل ثقة المجتمع في الحكومة، وعزز الاعتقاد بأن وحدة شرطة مكافحة الإرهاب الكينية (ATPU) هي التي ارتكبت جرائم القتل وهي التي تقف وراء حالات اختفاء المشتبه بهم. وألقت وحدة شرطة مكافحة الإرهاب الكينية القبض على المشتبه بهم بصفة منتظمة ولكنها قدمت عدداً قليلاً جداً من الإدانات في المحكمة.

ووقع الهجوم الأكبر في 21 سبتمبر/ أيلول، عام 2013، عندما هاجم مسلحون مركز التسوق الراقى ويست جيت في نيروبي، بكينيا. وأسفر الهجوم، الذي استمر عدة أيام، عن مقتل 67 شخصاً على الأقل، بينهم أربعة من المهاجمين. وذكرت التقارير أن أكثر من 200 شخص أصيبوا. وأعلنت حركة الشباب مسؤوليتها عن الهجوم. وحددت اللجنة البرلمانية التي حققت في هجوم ويست جيت بعض أوجه القصور في أجهزة الشرطة والجيش وأجهزة الاستخبارات والدوائر الحكومية المختلفة. ومن بين الاستنتاجات التي أشار إليها التقرير إهمال وعدم تجاوب الشرطة مع التحذيرات بالإرهاب في نيروبي، وكذلك حالة عدم الانضباط الموجودة على نطاق واسع.

وفي أبريل/ نيسان، عام 2014، في أعقاب الهجمات التي وقعت في مومباسا ونيروبي من قبل مجهولين والتي أسفرت عن مقتل 12 شخصاً وإصابة ثمانية على الأقل، تم نشر 6000 شرطي في حي إيستلي بمدينة نيروبي لاعتقال الرعايا الأجانب (الصوماليين بشكل أساسي) الذين كانوا في البلاد بطريقة غير مشروعة وأي شخص يشتبه في صلته بالإرهاب.

وكشف تقرير بشأن سير العمل صادر عن الهيئة المستقلة للرقابة على الشرطة أن الشرطة كانت مسؤولة عن سوء السلوك على نطاق واسع، بما في ذلك الحالات التي حصل فيها الضباط على رشاي في مقابل إطلاق سراح المعتقلين. وذكرت جماعات حقوق الإنسان أن الشرطة داهمت المنازل والمباني والمحلات التجارية، ونهبت الهواتف المحمولة والأموال وغيرها من السلع الأخرى، وقامت بمضايقة السكان وابتزازهم، واعتقلت الأشخاص دون تهمة وفي ظروف مروعة اعتقلتهم لفترات تتجاوز مدة الـ 24 ساعة المنصوص عليها بموجب القانون الكيني.

وقد ساهمت كل هذه الأحداث في حالة كبيرة من عدم الثقة بين المجتمعات الصومالية / المسلمة والحكومة ومؤسساتها الأمنية. وتشعر هذه المجتمعات بأنها مستهدفة وتحتل موضع الضحية. ويشعر أبنائها على نحو متزايد بالتردد في المشاركة والتعاون مع مؤسسات العدالة والأمن لحل المخاوف الأمنية للمجتمع ومواجهة الإرهاب.

وفي نفس الوقت، تواجه كينيا الكثير من المخاوف الأمنية المحلية الأخرى خلاف الإرهاب.

الأمن البشري

في عام 2013، عدل قانون الشرطة للسماح للشرطة باستخدام الأسلحة النارية ليس فقط لحماية الحياة أو للدفاع عن النفس، ولكن الآن أيضاً لحماية الممتلكات أو لتوقيف شخص متهم بارتكاب جريمة خطيرة أثناء هروبه أو لتوقيف شخص يساعده على الهروب. وهذه الأسباب الإضافية تتعارض مع المعايير الدولية بشأن استخدام القوة وتخشى جماعات حقوق الإنسان أنها قد تسهل عمليات القتل غير القانونية.

وفي عام 2012، وقعت 62 حالة إعدام بغير محاكمة على يد الشرطة. وفي عام 2013، ارتفع هذا العدد إلى 143 حالة مع وقوع 87 حالة قتل على أيدي الشرطة في مقاطعة نيروبي وحدها. وفي الأشهر السبعة الأولى من عام 2014، وقعت 176 حالة إعدام من غير محاكمة وقعت منها 129 حالة في نيروبي. ويمثل هذا العدد زيادة بنسبة 280% في عدد عمليات الإعدام من غير محاكمة على يد الشرطة في أقل من عامين. الشرطة تتصرف وهي متمتعة بالحصانة التامة. ولم ترفع الهيئة المستقلة للرقابة على الشرطة دعوى واحدة ضد أي ضابط شرطة لإساءة استخدام القوة.

ويعوق قوة الشرطة الكينية قلة الموارد وضعف الأجور وظروف العمل والافتقار إلى القدرات والافتقار منذ فترة طويلة إلى الكفاءة المهنية بعد سنوات من استخدام النخب السياسية لها كأداة للقمع. ويعتبرها الكينيون المؤسسة الأكثر فساداً في الدولة. ويميل الناس إلى الاعتماد على الشركات الأمنية الخاصة والأسلاك الشائكة وكلاب الحراسة والأسلحة الصغيرة والأسلحة الأخرى لحماية منازلهم وممتلكاتهم وأسرهم.

وفي عام 2013، أصدرت الهيئة المستقلة للرقابة على الشرطة دراسة أساسية عن معايير العمل الشرطي. وقيمت الدراسة أداء الشرطة استناداً إلى مراجعات لملفات بعض القضايا الفعلية التي أسدلت عليها الستار في 5 مراكز للشرطة في نيروبي. وأكدت القضايا التي جرى دراستها أن نوعية التحقيقات بحاجة إلى التحسين.

وبشكل عام، وجدت الدراسة أنه في 64% من القضايا الجنائية التي جرى مراجعتها، لم يكن لدى الشرطة ما يكفي من الأدلة لتوجيه الاتهام لشخص ما بارتكاب الجريمة. ويُعزى هذا إلى ضعف تحقيقات الشرطة وكذلك عدم وضوح تعليمات المدعين العامين. وأدت 25% فقط من القضايا المحالة إلى المحكمة إلى إدانات.

ووجدت بعثة العدالة الدولية (IJM)، وهي منظمة غير حكومية مقرها في نيروبي وتعمل مع كل من إدارة السجون والشرطة، أن حوالي 20% من الأشخاص الذين ينتظرون المحاكمة في السجون الكينية هم ضحايا انتهاكات من قبل الشرطة. والعديد من الكينيين الفقراء لا يستطيعون دفع الكفالة أو توكيل محام. ويمثل الاعتقال وصمة عار على المستوى الاجتماعي ويمكن أن يؤدي إلى فقدان سبل العيش وتعطيل الحياة الأسرية أو حتى الطلاق والرفض من قبل المجتمع.

اختتام التمرين

اعرض خطة النشاط الخاصة بك على المجموعات الأخرى.

فكر

- لماذا قد تواجه السلطة القضائية القوية مقاومة ونقد من قطاعات الحكومة الأخرى أو المجتمع؟
- ما مدى أهمية المبادرات المرتكزة على العلاقات السياسية والاستراتيجية في عملية التحول؟
- لماذا تتسم هذه المبادرات غالباً بالصعوبة في التحديد والتنفيذ؟

شاهد اللقاء التالي مع رئيس القضاة السيد ويلى موتنجا وفكر في الأسئلة أدناه.

لقاء منظمة IDLO مع الدكتور ويلى موتنجا، (2012).
<https://www.youtube.com/watch?v=Hg1tVixhCp4>



فكر

- ماذا كان أول نقاش أطلقه رئيس القضاة؟
- ما هي بعض التحديات التي واجهها عندما تولى المنصب؟
- ماذا كانت تجربته في التغيير؟
- ماذا كانت استراتيجيته في التغيير ولماذا تبنى هذه الاستراتيجية على وجه الخصوص؟

نبذة عن معهد الولايات المتحدة للسلام

معهد الولايات المتحدة للسلام (USIP) منظمة مستقلة غير حزبية أسسها الكونجرس وهولها. وفي عامه الثلاثين، تتمثل أهداف المعهد في المساعدة على منع الصراعات العنيفة وتسويتها وتعزيز بناء السلام بعد مرحلة الصراع وزيادة أدوات إدارة الصراع والقدرة ورأس المال الفكري في جميع أنحاء العالم. ويضطلع المعهد بهذا من خلال تمكين الآخرين بالمعرفة والمهارات والموارد فضلاً عن انخراطه المباشر في مناطق الصراع في جميع أنحاء العالم.

رئيس مجلس الإدارة: ستيفن ج. هادلي

نائب الرئيس: جورج إ. موس

الرئيسة: نانسي ليندبورج

المدير المالي: مايكل غراهام

مجلس الإدارة

ستيفن ج. هادلي (رئيس مجلس الإدارة)، مدير مؤسسة *RiceHadleyGates*.
ش.د.م.م.

جورج إ. موس (نائب الرئيس)، أستاذ مساعد، جامعة جورج واشنطن
جودي أسلي، المساعدة السابقة للرئيس ونائب مستشار الأمن القومي في
عهد الرئيس جورج دبليو بوش
إريك إدلمان، ممارس مقيم متميز ببرنامج هيرتوغ في كلية الدراسات الدولية
المتقدمة، جامعة جونز هوبكنز

جوزيف إلدريدج، قسيس الجامعة ومحاضر أول مساعد محترف، كلية
الخدمة الدولية، الجامعة الأمريكية

كيري كينيدي، رئيس مركز روبرت إف كينيدي للعدل وحقوق الإنسان

إكرام و. خان، رئيس شركة *Quality Care Consultants*، ش.د.م.م.

ستيفين دي كراستر، أستاذ منهج غراهام ه. ستيفارت للعلاقات الدولية،
جامعة ستانفورد

جون إيه لانكاستر، مدير تنفيذي سابق، المجلس الدولي للحياة المستقلة

جيرمي إيه روبكين، أستاذ بكلية جورج ماسون للقانون

جيه روينسون ويست، رئيس مجموعة *PFC Energy*

نانسي زيركين، نائبة الرئيس التنفيذي، مؤتمر القيادة المعني بالحقوق المدنية
وحقوق الإنسان

مجلس الإدارة

جون كيري، وزير الخارجية

آشتون كارتر، وزير الدفاع

جريج إف. مارتن، لواء بالجيش الأمريكي؛ رئيس جامعة الدفاع الوطني

نانسي ليندبورج، رئيسة معهد الولايات المتحدة للسلام (لا تتمتع بحق
التصويت)



بناء السلام وسيادة القانون



United States Institute of Peace

2301 Constitution Avenue, NW

Washington, DC 20037

www.usip.org



www.facebook.com/usinstituteofpeace